Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 8370488
Centre d'intérêt: 130

Tétrault, Jean, 1941-.

La restructuration scolaire de l'île de Montréal : document de travail / Jean Tétrault. -- [Québec] : Ministère de l'éducation, Direction générale de la planification, 1976.
2, 303 p. ; 28 cm.

Bibliogr.: p. 301-303.

Cote Dewey: / Cote LC: /

Descripteur(s): *Structure scolaire *Système scolaire *Réforme scolaire *Décentralisation *Administration scolaire *Démocratisation de l'enseignement *Commission scolaire

Identificateur(s) de nom: *Conseil scolaire de l'île de Montréal (Québec)

Identificateur(s) de sujet: *Loi 71

Conformément au mandat qui lui a été confié par la Loi 71, le Conseil scolaire de l'Ile de Montréal doit soumettre au MEQ, au plus tard en décembre 1976, un plan de restructuration scolaire de l'Ile de Montréal. Le présent document doit faciliter une lecture critique de ce plan, à la lumière d'une évaluation historique de l'évolution du dossier et d'une analyse du contenu des rétroactions formulées par les différents partenaires depuis la mise en place des nouvelles structures (Loi 71). Il est destiné aux membres du comité d'étude du MEQ sur la question.

Une première partie porte sur les raisons de procéder à une restructuration. Elle comprend d'abord une réflexion sur les caractéristiques propres aux grands centres urbains et sur les motifs qui militent dans leur cas en faveur de rénovations structurelles. Suit un examen comparatif des divers projets de restructuration à avoir vu le jour (rapports Parent et Pagé, projets de loi 62 et 28, Loi 71). Les implications socio-culturelles et administratives de la question sont aussi envisagées. La deuxième partie analyse l'évolution des perceptions des divers partenaires impliqués: dimensions pédagogique, organisationnelle, socio-économique, politique et culturelle (en particulier la langue et la confessionnalité), rôles et fonctions du Conseil scolaire et des commissions scolaires, répartition des pouvoirs, taille et mode de regroupement des commissions scolaires.

Une dernière partie présente certains enjeux de la restructuration. Elle traite d'abord des implications de la Loi 71, de l'urgence d'une restructuration plus définitive et de la dimension éducative du projet. Elle analyse ensuite ces éléments à la lumière de deux principes fondamentaux de la réforme: la démocratisation et la décentralisation. Suit un examen de certaines ambiguïtés du projet (partage des responsabilités, cadre légal, etc.) Enfin, le volume s'achève sur un

rappel de la vocation métropolitaine des structures scolaires montréalaises.

Type de document: r
Région(s) administrative(s): 063
Auteur de l'analyse: ar

E D U Q 8370488

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION

LA RESTRUCTURATION SCOLAIRE DE L'ILE DE MONTREAL

Document de travail

Juin 1976

Jean Tétrault

Service de la Recherche
1035, de Lachevrotière
8e étage
Québec. G1R 5A5

E D U Q 8370488

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION

LA RESTRUCTURATION SCOLAIRE DE L'ILE DE MONTREAL

Document de travail

Juin 1976

Jean Tétrault

Service de la Recherche
1035, de Lachevrotière
8e étage
Québec. G1R 5A5

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
Bureau du sous-ministre adjoint

Québec, le 30 juin 1976

En octobre 1975, le ministère de l'Education décidait d'établir un comité d'étude sur la restructuration scolaire de l'île de Montréal. Devant l'imminence de la remise du plan global que le Conseil scolaire de l'île de Montréal devait transmettre au ministre de l'Education, il apparaissait utile au ministère de faire pour lui-même la synthèse du dossier et de préparer un tableau clair des éléments de la problématique en vue des décisions qu'il aurait à prendre sur l'ensemble de ce dossier.

Ce groupe de travail, dont on m'a confié la présidence, a depuis lors pris connaissance de l'ensemble du dossier en procédant à l'analyse des facteurs susceptibles d'être déterminants dans tout projet de restructuration plus définitive des structures scolaires montréalaises. Un directeur de projet fut affecté exclusivement à la tâche de coordonner les travaux du comité d'étude en portant à l'attention de ses membres toute recherche ou analyse jugée pertinente. De plus, chacun des membres du comité fut chargé de diriger l'analyse d'un aspect particulier de la question.

Le document qui suit a été rédigé par le directeur de projet, M. Jean Tétrault. Il a été l'objet d'une étude minutieuse de la part du comité et cinq réunions de travail y ont été consacrées. La version qui suit se présente donc non seulement comme le fruit d'un vaste travail de recherche, mais également comme l'expression d'un consensus des membres du comité sur l'ensemble des analyses qui y sont contenues.

.../2

Ce texte n'aurait d'autres sens que d'être un état de la question si l'on ne savait que le Conseil doit, au cours des semaines qui viennent, transmettre ses recommandations au ministre sur une restructuration plus définitive des services scolaires montréalais. Dans cette perspective, il se présente comme une analyse supplémentaire d'une problématique à la fois complexe et déterminante pour l'avenir de l'éducation au Québec.

Roland Arpin
sous-ministre adjoint

Comité de travail du M.E.Q. sur la

RESTRUCTURATION SCOLAIRE DE L'ILE DE MONTREAL

M. Roland Arpin, président
Sous-ministre adjoint

M. Jean Tétrault, directeur de projet
Direction générale de la Planification

M. Deny Blanchet
Direction générale de l'enseignement élémentaire et secondaire

M. Richard Brosseau, directeur
Service de l'Enseignement catholique

M. Marcel Fortin
Direction générale du Financement

M. Maurice Fortin
Service des Bureaux régionaux

M. Gaston Germain
Direction générale de l'Equipement

M. Adrien Giraud
Service général des personnels des organismes d'enseignement

M. Raymond Jensen, directeur
Service de l'Enseignement protestant

TABLE DES MATIERES

page

0.0 INTRODUCTION GENERALE..... 1

1.0 PREMIERE PARTIE: Pourquoi restructurer?

1.1 Considérations générales..... 9

1.2 Points saillants des divers projets de restructuration

1.2.1 Rapport Parent..... 25

1.2.2 Rapport Pagé..... 28

1.2.3 Projet de loi 62..... 34

1.2.4 Projet de loi 28..... 39

1.2.5 Loi 71..... 43

a) pouvoirs du Conseil scolaire

b) pouvoirs des commissions scolaires

Tableaux comparatifs des diverses études et pièces législatives..... 54

1.3 Implications socio-culturelles..... 65

1.3.1 Confessionnalité..... 65

1.3.2 Langue..... 66

1.4 Implications administratives..... 69

1.4.1 Corrections dans les disparités de l'effort fiscal..... 71

1.4.2 L'insuffisance de dialogue entre les partenaires..... 72

1.5 La question préalable..... 73

2.0 DEUXIEME PARTIE: L'évolution des perceptions

2.1 Situation actuelle..... 89

2.2 Bilan des activités du Conseil..... 94

Tableaux comparatifs sur les évaluations des partenaires..... 98

2.3 Facteurs déterminants de la restructuration.....110

2.3.1 La dimension pédagogique.....110

2.3.2 La dimension organisationnelle.....125

2.3.3 La dimension socio-économique.....136

2.3.4 La dimension socio-politique.....145

2.3.5 La dimension socio-culturelle.....157

1. La confessionnalité.....158

2. La langue.....170

2.4 Fonctions et rôles du Conseil scolaire et des commissions scolaires.....188

2.5 La répartition des pouvoirs et les structures.....216

2.6 Taille des commissions scolaires et mode de regroupement.....231

2.6.1 Taille des commissions.....232

2.6.2 Modes de regroupement:

a) La commission scolaire confessionnelle.....239

b) à la fois confessionnelle et linguistique.....243

c) linguistique.....247

d) unifiée.....252

3.0 TROISIEME PARTIE: Les enjeux actuels de la restructuration

3.1 La prochaine étape de la restructuration...262

3.1.1 Importance et urgence du projet.....263

3.1.2 Les implications de la loi 71.....266

3.1.3 La dimension éducative du projet.....270

3.2 La restructuration en référence aux principes de démocratisation et de décentralisation.....277

3.3 Ambiguïtés et contradictions.....287

3.4 La vocation métropolitaine des nouvelles structures.....295

Bibliographie 301

0.0 Introduction générale

Dans quelques semaines, le Conseil scolaire de l'Ile de Montréal transmettra au ministre de l'Education le rapport d'orientation que son comité de restructuration aura élaboré suite à la consultation menée auprès des divers organismes montréalais et à la lumière des différentes études qu'il a commanditées au cours des douze derniers mois. Conformément au mandat qui lui fut confié par la Loi 71, il y a déjà quatre ans, le Conseil scolaire devrait indiquer dans ce document préliminaire les principes directeurs du plan de restructuration plus définitif qu'il entend soumettre au législateur québécois au plus tard le 30 décembre 1976.

L'objectif du présent document de travail est de faciliter aux membres du comité d'étude du M.E.Q. sur la restructuration scolaire de l'Ile de Montréal une lecture critique de ce rapport d'orientation, à la lumière d'une évaluation historique de l'évolution du dossier et d'une analyse du contenu des rétroactions formulées par les différents partenaires depuis la mise en place des nouvelles structures.

Pour atteindre cet objectif, nous avons subdivisé la présente analyse en trois parties distinctes: la première porte sur ce que le Comité de travail a défini comme étant "la question préalable": pourquoi procéder à une restructuration des services scolaires montréalais? La seconde partie se propose de décrire l'évolution des perceptions chez les partenaires montréalais en regard des principaux aspects de la restructuration; à la lumière d'une analyse comparative des diverses propositions formulées par les comités d'étude qui élaboreront des solutions à toute cette question, et à la lumière des rétroactions recueillies auprès des divers partenaires au cours de ces différentes étapes (Rapport Parent, Rapport Pagé, projets de loi 62 et 28, Loi 71), nous entendons indiquer sur quels aspects particuliers on peut dire qu'il y a eu atteinte ou rupture de consensus entre les parties. La dernière partie, enfin, évalue certains enjeux actuels de la restructuration des services scolaires montréalais, tant en regard de la communauté métropolitaine elle-même que pour l'ensemble du Québec.

Quelques mots, enfin, sur la manière dont sont organisées les différentes parties de ce document de travail. La première partie, nous l'avons déjà indiqué, est consacrée à la question préalable. Pour y répondre, nous avons tout d'abord indiqué, dans un premier chapitre, les considérations générales qui soutiennent le recours à des actions de cette nature en milieu métropolitain: il s'agit ici de réflexions sur les caractéristiques propres aux grands centres urbains, et sur les motifs qui militent en faveur de rénovations structurelles de cette nature. Afin de simplifier la lecture, nous avons résumé, dans un second chapitre, les points saillants des divers projets de restructuration: les rapports Parent et Pagé, les projets de loi 62 et 28, la Loi 71; ce tour d'horizon est d'ailleurs complété par une série de tableaux comparatifs sur le contenu des diverses études et pièces législatives.

Dans un troisième chapitre, nous analysons brièvement les implications socio-culturelles et administratives du projet de restructuration. A la lumière des données connues sur les expériences

internationales dans ce domaine, nous répondons enfin dans un dernier chapitre à l'essentiel de la question: pourquoi procéder à une telle restructuration à Montréal?

La deuxième partie du travail est consacrée à une analyse de l'évolution des perceptions chez les divers partenaires montréalais. Un premier chapitre présente une description de la situation actuelle. Il est suivi d'un chapitre qui établit un bilan sommaire des activités du Conseil scolaire depuis sa mise en place; cette section se complète d'ailleurs de tableaux comparatifs sur les évaluations formulées par les principaux partenaires concernés. Dans un troisième chapitre, on peut trouver une analyse de l'évolution des perceptions du milieu montréalais en regard des facteurs déterminants de la restructuration: les dimensions pédagogique, organisationnelle, socio-économique, socio-politique, socio-culturelle (en particulier la langue et la confessionnalité), les rôles et fonctions du Conseil scolaire et des commissions scolaires, suivi d'un chapitre sur la

répartition des pouvoirs et les structures administratives. Un dernier chapitre est consacré à deux questions que le Conseil scolaire devra trancher: la taille des commissions scolaires et le mode définitif selon lequel s'opérera leur regroupement.

La troisième partie du travail communique un certain nombre de réflexions sur les enjeux actuels de la restructuration: un premier chapitre traite des implications de la loi 71, de l'urgence d'une restructuration plus définitive et de la dimension éducative du projet. Le chapitre suivant analyse ces éléments à la lumière de deux principes fondamentaux de la réforme engagée: la démocratisation et la décentralisation. Le chapitre troisième analyse le sens et la portée des ambiguïtés et des contradictions qui recouvrent certains aspects bien spécifiques du projet (partage des responsabilités, cadre légal, perceptions des divers partenaires, etc.). Le dernier chapitre comporte quelques remarques finales sur la vocation métropolitaine des structures scolaires montréalaises.

PREMIERE PARTIE

POURQUOI RESTRUCTURER?

1.1 Considérations générales

A: La restructuration des services scolaires montréalais: une nécessité maintes fois exprimée...

Depuis que le Rapport Parent indiquait la nécessité d'une restructuration des services scolaires sur l'Ile de Montréal en 1966, la formulation de cet objectif aura connu cinq grandes étapes: le Rapport Pagé en 1968, le projet de loi 62 en 1969, le projet de loi 28 en 1971, la Loi 71 en 1972 et enfin, dernier de ces projets, celui que le comité de restructuration du Conseil scolaire doit transmettre au ministre de l'Education dans les semaines à venir.

Si l'on considère les remous que la majorité de ces projets ont provoqué dans l'opinion publique montréalaise, on peut se demander pour quelles raisons divers gouvernements se sont acharnés à solutionner un tel problème et pourquoi la plupart des hypothèses de solution avancées provoquèrent autant de refus systématiques de la part des partenaires montréalais. Est-il nécessaire de procéder à une telle restructuration des services scolaires à

Montréal? Tous ceux qui se sont penchés sur la question jusqu'à maintenant en ont affirmé la nécessité en termes non équivoques. Pourquoi?

B: <u>...cohérente avec la problématique urbaine contemporaine</u>

On pourrait trouver un premier élément de réponse en tentant de définir, à un niveau global, certains des problèmes posés par les grandes villes modernes: problèmes de coordination des divers services culturels, économiques et sociaux qui sont concentrés dans ces vastes bassins de population, de gestion équitable des ressources humaines et financières, de rationalisation de l'administration scolaire, etc. Commençons donc par nous demander ce qu'est une ville, quelle est sa raison d'être, comment elle doit servir ses habitants, et quels sont ses liens avec l'ensemble de la nation.

<u>A l'origine, la ville était un carrefour bien délimité...</u>

Ces questions ont préoccupé les philosophes depuis le temps de Platon, mais jamais avant le 20e siècle les villes n'ont été aussi complexes,

aussi énormes et populeuses et peut-être, autant hors de contrôle et sans gestion planifiée, pour assurer les multiples fonctions qui leur incomberaient. Aussi nous pourrions tenter de cerner ici ce qui les caractérise aujourd'hui.

En premier lieu, on peut définir la ville comme une unité naturelle de la société nationale, habitée par un groupe de personnes qui se supportent mutuellement par leur travail et qui sont en nombre suffisant pour jouir de tous les avantages de la vie moderne. De ce fait, elle se présente comme un carrefour qui regroupe des industries, des commerces de gros et de détail, des banques, une grande variété d'écoles de tous types, une variété de groupes religieux, un certain nombre de gouvernements locaux, des clubs sociaux et des organisations de bien-être.

...elle est devenue une région en constante expansion

Cette définition nous permet de saisir la composante socio-économique de la grande ville moderne. Mais si elle s'applique indiscutablement à un tel contexte, on doit également souligner que la réalité

Service de la Recherche
1035, de Lachevrotière
8e étage
Québec. G1R 5A5

qu'elle décrit est maintenant dépassée par le concept beaucoup plus complexe de métropole pour lequel le "Comité de développement économique" des U.S.A. proposait la définition suivante:

> "La région métropolitaine est dans les faits une nouvelle communauté. Ses frontières sont souvent difficiles à définir. Dans certains cas, elles changent et s'élargissent fréquemment. La région ignore les anciennes limites géographiques, enjambant les rivières et les terrains. Elle ignore souvent les limites politiques des districts, villages, villes, cités, comtés et états".(1)

...dont la vocation culturelle a des résonances à la fois individuelles et collectives

Voilà qui décrit assez bien le caractère expansionniste de la grande ville moderne. Mais en dehors de ces définitions générales, un certain nombre d'interrogations subsistent; elles portent sur les caractéristiques socio-culturelles de la grande métropole. Car, si autant de personnes choisissent la ville comme lieu de résidence, c'est qu'elle correspond à une très grande variété

---

(1) Havighurst, op. cit. p.45

de besoins. Et voici qui est plus difficile à définir: quel type de métropole veulent ceux qui en constituent la raison d'être? La question est difficile parce que chaque citadin a sa propre idée de ce qui est fait qu'une ville est viable, qu'une métropole est un endroit où il fait bon vivre. Elle est difficile aussi parce que la métropole a un impact sur les sentiments autant que sur les concepts. Pour tenter de mieux comprendre cette dimension plus intime que revêt la ville dans la sensibilité du citadin du 20e siècle, un des plus réputés sociologues américains, M. Robert Park, nous livre les réflexions suivantes:

> "La ville ... est plus qu'un simple assemblage d'individus et de commodités sociales - rues, édifices, transport en commun, réseaux téléphoniques complexes, etc.; quelque chose de plus qu'une simple multitude d'institutions et de services administratifs - tribunaux, hôpitaux, écoles, services policiers, et fonctionnaires de toutes catégories. La ville correspond plutôt à un état d'esprit, à un ensemble de coutumes et de traditions, d'attitudes et de sentiments bien spécifiques..."(1)

---

(1) Havigurst, Robert J., op. cit. p.45

Elle engendre de plus en plus des problèmes sociaux considérables

Mais cette définition plutôt raffinée de la mentalité urbaine ne doit pas faire oublier les nombreuses contradictions qu'elle provoque également, car les grandes villes ont aussi donné lieu à l'apparition de problèmes nouveaux. Résultante de la migration des pauvres, l'urbanisation accélérée et l'industrialisation qui s'ensuivit, caracéristiques des cinquante dernières années, ont rapidement engendré l'apparition de problèmes sociaux considérables: concentration des défavorisés dans les centres-villes, développement des quartiers pauvres, chômage, hausse du taux de criminalité, détérioration du tissu écologique, problèmes fort complexes qui nécessitent une planification cohérente. Cette fonction planificatrice s'est accrue en importance avec la nécessité d'organiser et d'opérer les services requis par une telle concentration de population: nécessité au niveau scolaire entre autres, d'établir un ensemble de structures qui respectent et favorisent

le développement du pluralisme culturel qui s'y exprime, en offrant une grande diversité d'options institutionnelles et en leur confiant des vocations hautement diversifiées. Nécessité aussi, pour les systèmes scolaires, de coopérer entre eux et avec des services métropolitains autres que scolaires (bien-être, culture, affaires, etc.) afin que par la mise en commun des ressources humaines et matérielles propres à chaque secteur une planification métropolitaine globale puisse être établie de façon cohérente entre ces diverses fonctions urbaines.

Quelques données statistiques extraites du recensement de 1971 nous permettent de mesurer l'ampleur d'un tel objectif pour la région montréalaise:

Tableau Population totale dans la région métropolitaine de Montréal et dans l'ensemble du Québec selon le groupe ethnique et la confession religieuse, 1971

		Région métropolitaine de Montréal		Ensemble du Québec	
		N. absolu	%	N. absolu	%
Population totale		2 743 208	45,5	6 027 765	100,0
Groupe ethnique	Français	1 762 690	37,0	4 759 355	100,0
	Anglais	438 500	68,5	640 040	100,0
	Italien	160 605	94,7	169 655	100,0
	Juif	114 220	98,5	115 990	100,0
	Autres	267 235	78,0	342 710	100,0
Confession religieuse	Catholiq.	2 133 180	40,8	5 226 155	100,0
	Protest.	350 675	69,5	504 910	100,0
	Juive	109 480	98,7	110 885	100,0
	Autres	91 265	83,6	109 125	100,0
	Aucune	58 625	76,5	76 615	100,0

Sources: Statistique, Canada, Recensement de la population 1971; population totale: publications nos 92-705 et 92-708; groupe ethnique: publication no 92-723; confession religieuse: publication no 92-724

Montréal, métropole du Canada, se présente donc comme un de ces grands centres urbains du monde qui regroupent une population hétérogène et dynamique. Pour le Québec, elle constitue un axe de développement économique et culturel fondamental: près d'un Québécois sur deux habite la région métropolitaine montréalaise, la presque totalité des immigrants s'y trouve concentrée, etc. D'après le rencensement de 1971, le Montréal métropolitain compte en effet 2 743 208 habitants, soit 45.5% de la population du Québec. De plus, c'est également dans cette région métropolitaine que se trouve concentrée la majorité des Québécois d'origines ethniques diverses: 69% des anglophones, 94% des Italiens, 98% des Juifs et 78% des Québécois d'autres origines. Cette diversité ethnique se double également d'un très grand pluralisme religieux: 41% des catholiques, 71% des protestants, 99% des juifs, 83% des "autres" et 76% des québécois qui n'adhèrent à aucune confession religieuse sont domiciliés dans la région métropolitaine de Montréal.

dont la problématique socio-éducative
est particulièrement complexe

Nous touchons ici une caractéristique fondamentale de la spécificité montréalaise: l'administration scolaire d'une région aussi hétérogène présente des aspects fort complexes. Ainsi, à cause de conditions historiques propres à la nation canadienne, Montréal se trouve constitué de deux groupes linguistiques de base (les francophones et les anglophones) qui sont traditionnellement catholiques et protestants et jouissent d'une protection constitutionnelle au plan de la confessionnalité scolaire. Aussi toute entreprise de rénovation des structures scolaires doit-elle s'articuler autour d'un respect de ce dualisme fondamental de la population montréalaise. De ce fait, on ne peut y transposer facilement un aménagement des structures scolaires emprunté à d'autres milieux urbains nord-américains où les tendances linguistiques se révèlent beaucoup plus homogènes.

Pour ces diverses raisons, l'administration scolaire montréalaise présente des caractéristiques

uniques et se situe à l'intérieur d'une conjoncture socio-politique et socio-culturelle fort complexe. Si les avantages d'une telle situation apparaissent indiscutables en regard de la diversité culturelle engendrée - laquelle contribue à faire de Montréal un centre métropolitain qui offre une personnalité unique en Amérique du Nord - cette même situation présente également un certain nombre de complexités majeures lorsqu'il s'agit d'y implanter de nouvelles politiques de modernisation structurelles. Il devient alors extrêmement difficile d'entreprendre de telles initiatives sur la base d'un consensus, chacun des groupes étant farouchement attaché aux structures constitutionnellement protégées.

L'évolution du tissu social montréalais exige de nouvelles structures scolaires

Au-delà de ce particularisme, il reste que la problématique éducative en milieu métropolitain constitue un défi qui préoccupe l'ensemble des administrations scolaires nord-américaines depuis plusieurs années. Le Québec, pour sa part, s'y est

attaqué en affirmant la nécessité d'établir dans la région montréalaise, un ensemble de nouvelles structures administratives que l'on voulait plus efficaces et mieux adaptées à l'évolution socio-économique et socio-culturelle qui s'y manifeste. Voici en quels termes deux groupes d'études s'exprimèrent sur la question:

> "... dans une grande ville, on ne peut avoir une administration scolaire efficace et économique sans en partager la responsabilité entre deux échelons de gouvernement; l'un constitué d'un organisme central, doit être appelé à assurer le bon fonctionnement et le développement du système dans son ensemble, et l'autre, constitué de plusieurs organismes parallèles au niveau des différents secteurs, doit avoir le soin de fournir dans ces secteurs les services scolaires les mieux adaptés aux besoins des élèves." (Rapport de la Commission royale d'Enquête sur l'enseignement, volume IV, p.192).

> "Comme la plupart des fonctions attribuées à un organisme scolaire dans un milieu hétérogène comme Montréal ont un caractère commun, nous croyons qu'un organisme central devrait les coordonner et, dans certains cas, les exercer intégralement". (Rapport du Conseil de Restructuration scolaire de l'Ile de Montréal, 1968, p.45).

Voilà donc pour la nécessité de restructurer l'administration des services scolaires montréalais. Mais d'où provenait un consensus aussi clair? Guy Rocher, dans un document qu'il rédigeait en marge de la présentation du projet de Loi 62, en établit les origines de la façon suivante:

> "En 1961, un amendement à la Loi de l'Instruction publique, passé alors à peu près inaperçu, faisait une obligation à chaque commission scolaire d'assumer gratuitement l'enseignement jusqu'à la lle année à tous les enfants de son territoire. Jusqu'à cette date, la Loi de l'Instruction publique n'imposait aux commissions scolaires que l'obligation d'organiser et d'assurer l'enseignement élémentaire. Tout ce qu'une commission scolaire faisait pour mettre sur pied l'enseignement de niveau secondaire était au-delà des obligations que la loi lui imposait. Implicitement, la Loi de l'Instruction publique reconnaissait que tout enseignement autre que le cours élémentaire était privé et non gratuit...
>
> ... Inutile de dire qu'en 1961, la très grande majorité des commissions scolaires étaient inaptes à remplir la nouvelle obligation que leur imposait la loi...
>
> C'est pour favoriser la mise en place de la commission scolaire régionale et en étendre la pratique sur tout le territoire du Québec que fut lancée l'opération 55. Celle-ci avait pour but d'inciter, sans cependant les y obliger, les commissions scolaires locales à unir leurs ressources pour former quelque 55 commissions scolaires régionales...

Au ministère de l'Education, on s'était rendu compte que cette campagne de régionalisation scolaire était nécessaire pour appliquer la loi de 1961. En effet, pour favoriser l'accès généralisé de tous à l'enseignement secondaire et faire face à l'explosion démographique qui en résultait à ce niveau d'études, il fallait construire un bon nombre d'écoles nouvelles un peu partout. Les deux premières solutions offertes par la loi de 1961 ne permettaient pas la construction de ces écoles. Il fallait donc recréer à travers le Québec une structure administrative nouvelle, chargée au nom des commissions scolaires locales de la construction des écoles secondaires nécessaires et de l'organisation de tous les services pédagogiques et para-pédagogiques requis. Tel était, à court terme, l'objectif de l'Opération 55.

Deux points sont très importants à souligner car ils vont éclairer le sens de l'actuelle Loi 62. Tout d'abord, la commission scolaire régionale ne remplaçait pas la commission scolaire locale. Celle-ci continuait à assurer l'enseignement élémentaire sur son territoire. De son côté, la commission scolaire régionale n'avait la responsabilité que de l'enseignement secondaire. Cele ne réglait donc pas le problème de la multiplicité des commissions scolaires; de plus, on continuait à maintenir une nette distinction pédagogique et administrative entre l'enseignement élémentaire et secondaire.

En second lieu, la carte scolaire des 55 commissions scolaires régionales comportait deux vides: la ville de Québec et l'Ile de Montréal. En ce qui concerne notamment l'Ile de Montréal, le ministère de l'Education avait jugé la situation

> trop complexe pour y appliquer la même formule de régionalisation que dans le reste de la province. En outre, à Montréal et à Québec, l'enseignement secondaire public était organisé depuis quelques années, de sorte qu'il était moins urgent qu'ailleurs d'y opérer la régionalisation"(1)

Moins urgent, mais quand même nécessaire. Aussi, le ministre de l'Education de l'époque demanda-t-il à la Commission Parent d'étudier la question et de lui soumettre des recommandations sur la nécessité de régionaliser les services scolaires montréalais.

Le Rapport Parent proposa des modifications fondamentales au régime scolaire québécois

Dans le quatrième tome de son rapport, cette commission proposa pour l'ensemble du Québec:

1. l'abolition des commissions scolaires confessionnelles;
2. la création de commissions scolaires unifiées dispensant l'enseignement catholique, protestant et neutre aux francophones comme aux anglophones;
3. la constitution de Conseils de développement scolaire regroupant un certain nombre de commissions scolaires toutes régionalisées et responsables des niveaux élémentaire et secondaire.

---

(1) Rocher, Guy, Le projet de loi 62: une étape de la réforme de l'enseignement, collaboration spéciale, Le Devoir, 1968, pp.3-4

... et recommanda des transformations profondes pour la région montréalaise

En ce qui touche plus spécifiquement la problématique montréalaise, les recommandations de la Commission Parent s'articulèrent autour de quatre principes directeurs:

1. rendre l'organisation scolaire montréalaise aussi semblable que possible de celle du reste du Québec;

2. établir la parité des charges fiscales et des services scolaires pour l'ensemble de la population;

3. mettre un terme au morcellement des petites commissions scolaires et confier l'enseignement élémentaire et secondaire à une même administration qui comprendrait un territoire assez vaste pour que l'administration des deux niveaux soit possible et rentable;

4. établir des commissions scolaires non confessionnelles.

Les grands principes d'une restructuration des services scolaires montréalais étaient donc clairement définis. Leur mise en application, même partielle, allait nécessiter six années au cours desquelles le projet initial fut tour à tour étudié par une commission d'étude, transposé dans un premier projet de loi (62), adapté à des circonstances nouvelles (28) et finalement concrétisé dans une loi

(Loi 71 - 1972) qui allait en amorcer le processus. Tout au long de cette évolution, les diverses solutions avancées suscitèrent des oppositions vives, des débats passionnés, pour enfin aboutir à une solution "acceptable" qui eut le mérite de concrétiser, dans une première étape, certains objectifs fondamentaux du projet.

Afin de se faire une idée claire de toute cette question, il paraît utile d'analyser l'évolution des diverses motivations qui caractérisèrent chacun de ces projets. Ces motivations ont-elles varié? Si oui, dans quel sens? Pour y répondre, nous résumerons dans les pages qui suivent les grandes caractéristiques des divers projets.

1.2 Points saillants des divers projets de restructuration

1.2.1 Le Rapport Parent

La Commission Parent recommanda des réformes administratives fondamentales

Le premier groupe de travail qui s'attaqua au problème formula son projet de restructuration autour

de réformes administratives très importantes: regroupement des commissions scolaires existantes, intégration des divers niveaux d'enseignement, création d'un Conseil scolaire, démocratisation des élections scolaires, unification des caractéristiques culturelles, etc. Voici en quels termes cette commission formula ses recommandations:

> "Nous recommandons que toutes les commissions scolaires existantes dans l'Ile de Montréal, soient remplacées par sept commissions régionales, chacune ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire dispensé dans son territoire, qu'il soit confessionnel ou non confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise." (recommandation 56)

> "Nous recommandons qu'un conseil de développement scolaire soit immédiatement créé pour l'Ile de Montréal et que ce conseil ait en plus des pouvoirs que nous avons déjà recommandé d'attribuer à cet organisme, ceux de recevoir le produit de l'impôt foncier perçu dans toute l'île et les subventions gouvernementales auxquelles a droit chacune des commissions scolaires, de verser les traitements et salaires du personnel enseignant et non enseignant de toutes les commissions scolaires de son territoire, d'organise. le transport des élèves dans les cas où il est requis, d'assurer les services auxiliaires nécessaires à la bonne administration des commissions scolaires: services des statistiques, service juridique, bureaux d'architectes, etc." (recommandation 57)

> "Nous recommandons que les commissaires et les administrateurs des commissions scolaires à direction catholique et des commissions scolaires à direction protestante étudient dès à présent, en commun, l'organisation de leurs services scolaires et leurs normes de dépenses, en vue de l'établissement de la commission régionale unique."
> (recommandation 53)
>
> "Nous recommandons que le ministère de l'Education autorise et encourage la formation des comités scolaires qui serviront de corps consultatifs auprès de leur commission scolaire locale et de la commission régionale pour tout ce qui touche au bien-être des élèves et des maîtres, à l'éducation morale et religieuse donnée à l'école, aux activités para-scolaires, ainsi qu'aux loisirs des enfants, des adolescents et même des adultes."
> (recommandation 54) (1)

C'était donc s'attaquer aux principaux problèmes de gestion scolaire qui étaient toujours sans solution dans la région métropolitaine, alors que l'ensemble du territoire scolaire québécois avait déjà connu des rénovations de cet ordre au cours des années précédentes. Comment le milieu y a-t-il réagi?

---

(1) Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, Tome IV, pp. 209-210

Outre les débats passionnés qu'allait susciter l'établissement d'une nouvelle carte scolaire, la création d'un Conseil et la démocratisation du sens électoral, c'est surtout la recommandation de créer des commissions scolaires unifiées qui suscita le plus d'oppositions de la part des divers partenaires de la communauté montréalaise. L'atteinte d'un consensus apparaissant impossible, une autre étude de la situation devenait donc nécessaire.

1.2.2 Le Rapport "Pagé"

La Commission Pagé fut mandatée pour réétudier la question

Les nombreuses réticences provoquées par la recommandation de créer des commissions scolaires unifiées poussèrent le gouvernement à instituer en septembre 1967 le "Conseil de restructuration scolaire de l'Ile de Montréal" (communément appelé la "Commission Pagé", du nom de son président). Composée de représentants des commissions scolaires, des syndicats d'enseignants et des associations de parents de l'île, cette commission fut chargée de "promouvoir

la régionalisation et la démocratisation de l'administration scolaire dans l'île de Montréal". Pour ce faire, elle devait s'inspirer des travaux de la Commission Parent, du Comité de planification et de coordination, et de la consultation des divers corps intéressés. Après un an de travail, elle remit son rapport au ministre de l'Education, en octobre 1968.

Elle proposa un changement majeur:
l'instauration de commissions scolaires linguistiques

Le Rapport Pagé recommanda la mise en place de structures qui ressemblaient étrangement à celles qu'avait recommandées la Commission Parent. Avec une différence majeure, toutefois: il rejeta le projet de créer des commissions scolaires unifiées, au profit d'une division en fonction de caractéristiques linguistiques. Il proposait donc, au lieu des sept commissions scolaires uniques du Rapport Parent, treize commissions scolaires dont neuf de langue française et quatre de langue anglaise. Mais l'unanimité était loin d'être atteinte au sein du Conseil, et l'on assista à un événement assez curieux: le président Pagé exprima publiquement son

désaccord avec l'option majoritaire qui favorisait la division linguistique. En fait, le président du Conseil de restructuration souscrivait aux recommandations de la Commission Parent et favorisait l'établissement de commissions scolaires unifiées, bilingues, dont relèveraient des écoles unilingues françaises et anglaises. La question litigieuse était loin d'être réglée.

Malgré les nombreuses divergences d'opinion sur plusieurs autres aspects (divergences qui s'exprimèrent d'ailleurs à l'intérieur de douze rapports minoritaires qui complétaient le dossier), le Rapport Pagé soumit ses recommandations qu'il articula autour des huit principes fondamentaux suivants:

1. enseignement de qualité accessible à tous;
2. pluralisme religieux;
3. dualité culturelle (chacune des deux langues et des deux cultures officielles a son existence propre);
4. droits et rôles des parents accrus: choix du contenu et de la forme d'éducation qu'ils désirent et participation à la gestion des écoles;
5. autonomie pédagogique des commissions scolaires;

6. régionalisation;

7. démocratisation: élections sur tout le territoire;

8. intégration harmonieuse des immigrants.

Quant aux recommandations, elles proposèrent les modifications suivantes:

> "Nous recommandons que le réseau actuel des commissions scolaires sur l'Ile de Montréal soit remplacé par une structure administrative à trois échelons: le comité d'école, la commission scolaire et le conseil scolaire de l'Ile de Montréal."
> (recommandation 5)
>
> "Nous recommandons qu'un comité d'école soit constitué pour chaque école publique élémentaire ou secondaire aussitôt que possible en 1969."
> (recommandation 6)
>
> "Nous recommandons que toutes les commissions scolaires existantes dans l'Ile de Montréal soient remplacées par neuf commissions scolaires françaises et quatre commissions scolaires anglaises, chacune ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire dispensé dans son territoire."
> (recommandation 10)
>
> "Nous recommandons que les commissions scolaires administrent et maintiennent des écoles catholiques et pluralistes et que les commissions scolaires anglaises administrent et maintiennent des écoles catholiques, protestantes et pluralistes."
> (recommandation 11)

> "Nous recommandons que les commissaires soient élus, partie par un collège électoral composé de délégués de tous les comités d'écoles du territoire de la commission scolaire et, partie au suffrage universel".
> (recommandation 12) (1)

La problématique de l'intégration des immigrants provoqua des dissensions au sein du Conseil

Outre la divergence d'opinions sur la question du mode de division des commissions scolaires, l'objectif d'intégration "harmonieuse" des immigrants allait constituer une autre matière à dissension au sein du Conseil. Le Rapport Pagé recommandait en effet "qu'une étude en profondeur de l'intégration des immigrants au système scolaire du Québec soit poursuivie en un comité d'experts constitué à cette fin". Il recommandait en outre:

> "Que le Gouvernement adopte une législation fixant le statut des droits linguistiques au Québec, qu'il établisse une politique de la langue, et que ces dispositions s'accompagnent de mesures propres à favoriser la priorité concrète du français;
>
> "Que, sur l'île de Montréal, les programmes d'études puissent conduire tout élève terminant ses études secondaires à parler couramment la langue officielle qui n'aura pas été sa langue principale d'instruction et que, normalement, pour obtenir un diplôme de fin d'études, il doive réussir au préalable un examen oral et écrit en langue seconde".
> (Rapport Pagé, pp. 37-43)

---

(1) Conseil de restructuration scolaire de l'Ile de Montréal, 28 octobre 1968, pp. 118-121

Sept membres du Conseil de restructuration se dissocièrent de cette prise de position et présentèrent, dans un rapport minoritaire, trois autres solutions:

> "-Obliger tous les enfants des futurs immigrants à fréquenter l'école française, sauf ceux qui sont en transit.
>
> -Distinction entre les deux niveaux: les enfants des futurs immigrants qui entrent à la maternelle et au cours élémentaire s'inscrivent dans des écoles françaises; ceux qui sont au cours secondaire peuvent s'inscrire à l'école de leur choix s'ils possèdent une connaissance satisfaisante du français parlé.
>
> -Tous les enfants des futurs immigrants doivent fréquenter l'école française, sauf ceux qui sont d'origine britannique ou américaine."
> (Rapport Pagé, pp. 134-140)

Ainsi donc, le Comité Pagé, chargé de reprendre les recherches de la Commission Parent, de rouvrir le dossier et de présenter au Gouvernement de nouvelles propositions, se soldait par un rapport qui, sur l'essentiel, avait provoqué au sein même du groupe des dissensions importantes sur les questions cruciales. Il avait toutefois réaffirmé très clairement les grandes lignes directrices de la restructuration. On était donc prêt à les traduire sous

forme de projet de loi et de porter l'ensemble de la question devant l'Assemblée Nationale.

1.2.3 Le projet de Loi 62 soutient la nécessité d'instaurer des commissions scolaires unifiées

Ce projet de loi reprenait pour l'essentiel les recommandations de la Commission Parent: les commissions scolaires qu'il proposait d'établir sur le territoire de l'Ile de Montréal seraient des commissions scolaires "unifiées", donc neutres du point de vue de leurs structures, tout comme le serait le Conseil scolaire.

Or, cette réaffirmation de la nécessité des structures unifiées ne pouvait que susciter des oppositions violentes, tant de la part des organismes francophones dont plusieurs tenaient au caractère confessionnel des structures scolaires, que de la part des anglophones qui craignaient de perdre le contrôle effectif de la presque totalité de ces commissions scolaires et menaçaient de porter le débat de la constitutionnalité de cette mesure devant la Cour suprême du Canada.

(...) dans le respect de la confessionnalité au niveau de l'école

Au-delà des débats passionnés, qu'en était-il au juste? Les garanties confessionnelles étaient-elles supprimées? Le projet de loi prônait-il la laïcisation des écoles? Les structures administratives, oui! Des écoles, il semble que non puisque selon cette proposition, c'était au niveau de l'école que devaient s'opérer les choix relatifs à la confessionnalité. De plus, la démarche revêtait un caractère nettement démocratique: c'est en conformité avec le choix des parents que la commission scolaire avait la responsabilité d'organiser des écoles catholiques, protestantes, et autres que catholiques ou protestantes, le tout dans la ligne générale de la Loi du Conseil supérieur de l'Education. Ainsi, contrairement à ce que laissaient entendre les déclarations passionnées de plusieurs groupes, les garanties confesionnelles accordées aux catholiques et aux protestants quant au maintien d'écoles confessionnelles n'étaient pas abolies; seules les structures administratives devaient être

caractérisées par la neutralité confessionnelle. La crainte que ce mouvement passe ensuite des structures administratives aux institutions proprement dites peut toutefois être comprise par l'autonomie moins grande dont disposaient alors les écoles.

Il préconisait d'importants changements politiques et administratifs

Il reste que sur l'essentiel, le projet de loi 62 était fidèle aux grandes orientations qui avaient été proposées dans les rapports antérieurs: il introduisait d'importants changements politiques (neutralité de la commission scolaire, démocratisation du cens électoral) et administratifs (intégrant, à l'intérieur d'une même administration, l'enseignement élémentaire et secondaire, instituant un Conseil scolaire, etc.).

Dans son analyse des implications de ce projet de loi le sociologue Guy Rocher commentait ces changements majeurs dans les termes suivants:

> "A qui lit attentivement cette loi, il apparaît que la commission scolaire sera désormais ce qu'elle était à l'origine mais qu'on ne voulait plus qu'elle

fut: une institution de l'Etat et non pas un groupe intermédiaire au service d'intérêts particuliers. Je veux dire par là que la commission scolaire s'affirme dans cette loi comme la continuation de l'Etat dont elle prend la nature et les caractères. Cela apparaît en particulier dans les traits suivants des nouvelles commissions scolaires:

1. elles représentent toute la population d'un territoire donné;

2. elles ont en matière religieuse la même mentalité que l'Etat;

3. les commissaires sont élus en partie au suffrage universel (ce qui n'est pas le cas présentement pour la C.E.C.M.);

4. le droit de vote n'est plus réservé aux contribuables et aux parents - comme ce sera encore le cas dans le reste de la province - mais il est donné à tout citoyen canadien de 18 ans et plus, habitant sur le territoire de la commission scolaire;

5. le droit d'éligibilité est étendu de la même manière à tout citoyen canadien de 21 ans et plus, habitant le territoire de la commission scolaire."

Rocher poursuit plus loin en situant ces mesures dans l'économie générale de la nouvelle législation scolaire dont s'était doté le Québec:

"Il y a continuité très évidente entre la Loi 60 de 1964 créant le ministère de l'Education et la Loi 62 établissant

> des commissions scolaires uniques dans l'Ile de Montréal. Le long débat qui a entouré la Loi 60 a porté sur la responsabilité de l'Etat en matière d'enseignement. Il s'agissait de savoir si on acceptait qu'un homme démocratiquement élu et membre du Conseil des ministres ait l'autorité dernière sur l'organisation, l'administration, le financement et la direction pédagogique du système scolaire du Québec. De longue date on s'était habitué à considérer que l'enseignement était l'affaire des familles et surtout des Eglises et que l'Etat n'avait qu'une responsabilité subsidiaire. La loi 60 allait à l'encontre de cette conception traditionnelle en affirmant clairement que la société moderne, l'Etat, a en matière scolaire des responsabilités auxquelles il ne peut plus se soustraire."(1)

Il provoqua de vifs débats dans l'opinion publique et ne put être sanctionné avant les élections de 1970

Quoi qu'il en soit, la réforme envisagée allait très loin en proposant, outre la création d'un Conseil scolaire, la mise en place de onze commissions scolaires unifiées. Ce sont là des facteurs qui expliquent, dans une certaine mesure, les débats passionnés auxquels elle donna lieu dans l'opinion publique. Un autre facteur, circonstanciel celui-là, tient peut-être au fait que c'est dans le contexte de l'adoption récente de la fameuse Loi 63

---

(1) Rocher, Guy, op. cit. pp. 15ssq.

(droits des parents de choisir la langue d'enseignement pour leurs enfants), qui avait suscité de violentes oppositions chez les groupes anglophones, que le ministre de l'Education eut à défendre son projet de loi. La proposition suscita une telle opposition à l'Assemblée nationale et dans l'opinion publique qu'elle n'eut pas le temps de franchir les étapes nécessaires à l'Assemblée avant le déclenchement des élections en 1970.

1.2.4 Le projet de loi 28

Ce projet assouplit les propositions antérieures

Ce projet fut parrainé par le nouveau ministre de l'Education du gouvernement Bourassa. Il s'inspirait largement du projet de loi 62, mais en atténuait les propositions qui avaient suscité le plus d'opposition. On revisa en particulier la répartition des pouvoirs entre le Conseil scolaire et les commissions scolaires, le mode de nomination des membres du Conseil scolaire, le mode d'élection des commissaires et les structures des commissions scolaires en vue d'apporter des

garanties plus grandes aux points de vue de la confessionnalité et de la langue.

Il recommande toutefois deux changements importants

Si l'on procède à une analyse comparative des deux projets de loi, on y constate malgré tout peu de différences sur le fond. Il s'agit généralement de transformations mineures dans les structures proposées. Toutefois, le projet de loi 28 introduisait deux changements importants:

A) En premier lieu, les garanties accordées aux minorités: alors que le projet de loi 62 préconisait des garanties confessionnelles au plan des structures administratives (directeurs généraux associés de foi catholique, protestante et "autre"), le projet de loi 28, tout en maintenant des garanties à ce niveau (chaque commission scolaire est dotée de deux comités confessionnels) introduisait également des garanties linguistiques (structures administratives parallèles: deux sous-directeurs généraux, l'un pour les francophones, l'autre pour les anglophones).

B) Ensuite, les commissions scolaires gagnent du pouvoir au profit du Conseil scolaire: elles récupèrent maintenant le droit de propriété sur les immeubles scolaires qu'elles peuvent acquérir, aliéner ou démolir. En outre, la majorité des membres du Conseil (11 sur 15) sont désignés par et parmi les commissaires de chacune des commissions scolaires. En contrepartie, le Conseil devient responsable de l'engagement du personnel sur l'Ile de Montréal.

Il fut cependant retiré de l'Assemblée Nationale

Malgré ces nombreuses modifications, le projet suscita à nouveau une telle opposition que le premier ministre lui-même se chargea de le retirer de l'Assemblée Nationale le 23 décembre 1971. Deux raisons principales expliquent un tel échec: d'une part, le projet de loi 28 ne parvint pas à susciter un consensus suffisamment vaste et, d'autre part, l'accent mis sur la dimension linguistique suscitait deux difficultés majeures: la politique des langues

à établir au niveau des commissions scolaires unifiées et la formulation d'une politique scolaire devant favoriser l'intégration des immigrants à la communauté francophone.

On craignait entre autres que l'instauration, d'un seul coup, de la commission scolaire unifiée ne bouleverse trop rapidement les structures scolaires existantes et suscite de ce fait une réaction hostile de la part de plusieurs partenaires montréalais. De plus, les garanties d'ordre linguistique et confessionnel accordées aux minorités dans chaque commission scolaire apparaissaient fort complexes à administrer. On soupçonnait enfin qu'à plus ou moins brève échéance la commission scolaire unifiée provoquerait une bipolarisation des groupes culturels francophones et anglophones (les premiers se repliant vert l'est et les seconds vers l'ouest) qui voudraient appartenir à une commission scolaire où ils seraient majoritaires. Ce point en particulier militait sérieusement contre la rentabilité politique du projet de loi 28.

1.2.9 La Loi 71

Cette loi engagea concrètement la restructuration des services scolaires montréalais

Quelques mois plus tard, le ministère de l'Education était dirigé par un nouveau titulaire. A la lumière des contestations qui s'étaient élevées à l'égard des projets de loi précédents, le nouveau ministre présenta une législation caractérisée par son caractère "évolutif": il y était proposé l'établissement d'un Conseil scolaire, accompagné d'un préregroupement sur la base confessionnelle, et on y confiait au Conseil le mandat bien spécifique de consulter les divers partenaires de l'Ile et de proposer au ministre un plan de regroupement ultérieur plus définitif.

Le projet de Loi présentait donc l'avantage de ne pas tout régler définitivement et en confiant aux parties impliquées le soin de proposer un plan de restructuration plus global, il s'avéra plus acceptable et moins ouvert aux critiques que les projets de loi précédents. La Loi fut donc adoptée

par l'Assemblée Nationale sans trop de difficultés, même si on lui reprochait justement, dans divers milieux montréalais, son caractère "évolutif". En voici les grandes lignes:

1. les 33 commissions scolaires qui existaient au moment de la Loi sont remplacées par 8 commissions scolaires;

2. une carte accompagne la Loi, qui divise l'ensemble du territoire de l'Ile de Montréal entre ces huit commissions scolaires;

3. ces commissions scolaires sont déclarées confessionnelles par la loi elle-même, créant ainsi six commissions scolaires pour catholiques et deux pour protestants;

4. c'est dorénavant au suffrage universel que les représentants aux commissions scolaires locales seront élus;

5. création d'un Conseil scolaire chargé de percevoir la taxe et de répartir les fonds entre les huit commissions scolaires;

6. parité fiscale sur tout le territoire montréalais.

Les grands objectifs de la restructuration étaient donc nettement poursuivis par cette approche qui mettait davantage l'accent sur des normes d'efficacité et de représentativité, et reportait à plus tard le choix du mode définitif de regroupement. Quant aux objectifs visés, un document de

travail préalable à l'élaboration de la Loi les avait définis comme suit:

"Objectif général: favoriser l'établissement et le développement de meilleurs services scolaires sur l'ensemble de l'île.

Cet objectif devait être atteint par:

1. Une plus grande démocratisation de l'administration scolaire

   - par l'instauration du suffrage universel pour l'élection des commissaires de toutes les commissions scolaires;
   - par la constitution de comités d'écoles et de comités de parents;
   - par la création, au niveau métropolitain, d'un centre de décision et de service (i.e. le Conseil scolaire) groupant les représentants des différents organismes membres pour l'étude et la solution des problèmes communs.

2. Une plus grande rationalité administrative pour permettre la mobilisation plus cohérente des ressources humaines, matérielles et financières consacrées à l'éducation et maximiser leur rendement

   - par l'introduction de l'administration à deux niveaux sur l'Ile (i.e. local et métropolitain) et par un dosage fonctionnel de centralisation et de décentralisation;
   - par la formation de commissions scolaires mieux équilibrées;
   - par une meilleure coordination de la planification et du développement des services éducatifs à l'échelle de l'Ile;
   - par la mise en commun de certaines ressources afin de favoriser une utilisation plus efficace et éviter la duplication inutile des services.

3. Une meilleure justice distributive assurant l'égalité des services offerts aux différentes couches de la population et dans tous les coins du territoire montréalais

   - par une égalisation de l'effort fiscal (taux de taxation identique à l'échelle de l'Ile);
   - par une répartition plus juste des fonds en fonction des besoins plutôt que de la capacité financière;
   - par la possibilité d'apporter une attention particulière aux secteurs plus défavorisés.

4. Une meilleure intégration des groupes linguistiques et confessionnels

   - par la création d'un Conseil scolaire unique à l'échelle de l'Ile et de commissions scolaires locales unifiées permettant la mobilisation à chaque niveau de tout le potentiel humain;
   - par la mise en place de certains mécanismes visant à garantir le respect du pluralisme religieux et de la dualité linguistique et culturelle qui sont caractéristiques du milieu montrélais.

5. Un développement plus harmonieux du système scolaire montréalais conformément aux besoins et aspirations de l'ensemble de l'Ile et de chaque milieu

   - par l'élaboration au niveau métropolitain de plans d'action plus globaux pour solutionner plus adéquatement des problèmes communs;
   - par des prises de décisions dans chaque commission scolaire à la fois plus compatibles avec les politiques adoptées au niveau de la région et mieux adaptées aux besoins et aspirations particulières du milieu".

(McCullogh, Nault, Dozois, La Restructuration scolaire de l'Ile de MOntréal, pp. 9-12).

<u>et reporta à plus tard la solution des questions les plus épineuses</u>

Sauf pour le quatrième objectif (établissement de commissions scolaires unifiées), dont le choix des modalités était laissé au Conseil scolaire après consultation du milieu, voilà donc les objectifs poursuivis par la nouvelle législation. Or, la solution de certaines questions, parmi les plus épineuses, était reportée à plus tard. Les éditorialistes montréalais reprochèrent au ministre de "couper la poire en deux": selon eux, il procédait à l'établissement du Conseil scolaire et à un "prérégroupement" des commissions scolaires, mais s'arrêtait au milieu et confiait aux partenaires le soin de proposer un plan de restructuration plus global. Mais qu'en était-il au juste? La loi était-elle aussi timide que ces réactions tendent à le démontrer? A la lumière des vives oppositions qui s'étaient manifestées quelques mois plus tôt dans les discussions qui entourèrent la présentation du projet de loi 28, le ministre était-il dans une position pour trancher unilatéralement le débat?

Avantages de ce type de législation

La réponse à ces questions se dégage d'une analyse attentive du contenu de la Loi. Et en particulier, des avantages et inconvénients qu'elle présente:

Avantages:

1. l'ensemble de la loi (instauration d'un Conseil scolaire, préregroupement et mandat spécial confié au Conseil) constitue une première grande étape qui présente l'avantage de laisser ouvertes toutes les options en vue d'un regroupement ultérieur plus général. Le maintien de la confessionnalité comme mode de préregroupement n'empêche nullement le Conseil scolaire, dans ses recommandations finales, de proposer d'autres solutions (réseau unifié, culturel et linguistique, etc.), ou de maintenir le double réseau confessionnel si la volonté de la population et des groupes intermédiaires que le Conseil doit consulter indiquait clairement une préférence pour l'une ou l'autre de ces options;

2. les organismes et les personnes visées par la Loi (Conseil scolaire, commissions scolaires, cadres, parents, associations d'employés, corps intermédiaires) sont directement impliqués dans l'orientation et la mise en application des mesures législatives qui les touchent, ce qui constitue peut-être la seule possibilité d'atteindre un consensus sur les questions litigieuses;

3. la loi permet l'atteinte des grands objectifs de la restructuration (égalisation de l'effort fiscal, péréquation, mise sur pied de services communs, coordination et planification du développement et du fonctionnement des commissions scolaires de l'Ile...) sans rien précipiter et en tenant compte de la diversité des tendances au sein de la communauté montréalaise;

4. au niveau métropolitain, le Conseil fournit l'opportunité aux francophones et aux anglophones de se retrouver autour d'une même table tout en permettant, au plan de la représentativité, que les délégués de la majorité soient en nombre proportionnel à leur statut.

(...) et inconvénients

Les inconvénients majeurs peuvent se ramener à deux:

1. le préregroupement amorcé par la loi 71 maintient des partenaires de tailles très inégales (clientèles variant entre 12 000 et 200 000 élèves), ce qui risque de fausser le jeu démocratique par le maintien d'un statut privilégié à certaines commissions scolaires. Un regroupement plus définitif aurait mis en présence des partenaires de statut équivalent;

2. le regroupement des commissions scolaires sur une base confessionnelle risque de rendre plus difficile le choix d'une autre modalité de regroupement, solution jugée essentielle d'après tous les projets antérieurs.

Elle démocratisa le projet
sur deux points majeurs

Cela étant, quelle évolution cette loi faisait-elle intervenir en regard des deux projets de loi antérieurs? Il semble que l'évolution la plus significative aura été d'avoir démocratisé le projet de restructuration dans son ensemble, d'avoir confié un rôle moins directif et beaucoup plus souple au Conseil scolaire préparant ainsi la voie, d'une façon plus ouverte, à un regroupement définitif sur la base du consensus. Pour bien en comprendre la portée, analysons les progrès accomplis dans la répartition des pouvoirs entre le Conseil et les commissions scolaires en comparaison avec les projets de loi antérieurs.

Le Conseil doit exercer ses pouvoirs
"en concertation" avec les commissions scolaires...

A) Pouvoirs du Conseil: dans le projet de loi 62, le Conseil était doté de pouvoirs considérables. Il était en effet responsable du financement des commissions scolaires, de la planification et de la coordination de leurs services ainsi que

de l'organisation de services communs. Avec le projet de loi 28, il conservait la responsabilité de leur financement, mais sa responsabilité planificatrice ne s'appliquait plus qu'à leur fonctionnement et à leur développement; quant à l'organisation de services communs, le Conseil acquérait un pouvoir de réglementation dans les secteurs spécifiques de l'éducation des adultes, de l'enfance inadaptée, du rattrapage des milieux défavorisés, de l'utilisation rationnelle des équipements scolaires et du développement de services communautaires. Dans la loi 71, ces pouvoirs de réglementation sont conservés, mais tout comme les pouvoirs généraux du Conseil (financement, planification et organisation de services communs), c'est dorénavant en "concertation" avec les commissions scolaires qu'ils doivent être exercés.

Cette tendance démocratique se manifeste également au niveau de la structure du Conseil. Alors que dans les projets 62 et 28 le président et le vice-président étaient nommés ou choisis par le Gouvernement, dans la loi 71 ils sont élus par et

parmi les membres du Conseil. De plus, alors que dans les projets antérieurs le président avait des fonctions équivalentes à celles de "président directeur général", ces fonctions sont limitées dans la loi 71 et le premier fonctionnaire du Conseil devient le directeur général, avec tâches correspondant à son titre. Il est d'ailleurs assisté d'un "Comité métropolitain des directeurs généraux" auquel est confié un rôle consultatif auprès du Conseil.

...dont les pouvoirs sont accrus

B) Quant aux pouvoirs des commissions scolaires, ils se sont sensiblement accrus. Dans le projet 62, seules leurs responsabilités pédagogiques leur étaient reconnues. C'est le Conseil scolaire qui était propriétaire des équipements et qui mettait à leur disposition les immeubles et services dont elles auraient besoin. Dans le projet de loi 28, elles assumaient les mêmes fonctions que les autres commissions scolaires de la Province: elles étaient responsables de l'enseignement à leurs

clientèles respectives et récupéraient la propriété de leurs biens mobiliers et immobiliers. La loi 71 leur maintient les pouvoirs récupérés dans le projet précédent et le Conseil ne peut exercer ses responsabilités majeures que dans la mesure où il y a "concertation" des divers partenaires.

Pour ce qui a trait au partage des pouvoirs en matière immobilière et en matière de taxation et de budget, nous aurons l'occasion d'y revenir plus en détail dans la seconde partie de ce travail. Toutefois, afin de favoriser une lecture comparative des divers projets, nous avons regroupé sous forme de tableaux les caractéristiques principales des cinq propositions: le Rapport Parent, le Rapport Pagé, les projets de loi 62 et 28, et la loi 71. De tels tableaux avaient été préparés par le groupe de travail affecté à l'élaboration de la loi 71; ils portaient sur le contenu de cette loi et celui des deux projets antérieurs. Nous avons cru qu'il serait utile de les compléter par les contenus des rapports Parent et Pagé, afin de favoriser une analyse plus globale de l'évolution du dossier.

ETUDE COMPARATIVE DES RAPPORTS DE LA COMMISSION PARENT
DE LA COMMISSION PAGE
DU PROJET DE LOI 62
DU PROJET DE LOI 28
DE LA LOI 71

Objet: structures proposées au niveau métropolitain et au niveau local et partage des pouvoirs entre ces deux niveaux.

A) ASPECTS GENERAUX

B) STRUCTURES DU CONSEIL

C) COMPOSITION DES COMMISSIONS SCOLAIRES

D) POUVOIRS EN MATIERE IMMOBILIERE

E) TAXE ET BUDGET

F) GARANTIES AUX PLANS LINGUISTIQUES ET RELIGIEUX

G) PARTICIPATION DES PARENTS

H) DISPOSITIONS TRANSITOIRES

A) ASPECTS GENERAUX

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
Recommande que les 24 commissions scolaire de l'Ile soient remplacées par 7 commissions régionales uniquées, chargées de l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire, confessionnel ou non, de langue française ou anglaise.	Propose la création, sur une base linguistique, des commissions scolaires: 9 commissions francophones et 4 anglophones, chacune ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire. C.S. françaises administrent des écoles catholiques et pluralistes, et C.S. anglaises, des écoles catholiques, protestantes et pluralistes.	Fait disparaître toutes les commissions scolaires existantes pour les remplacer par 11 commissions scolaires non confessionnelles ou "unifiées", chargées de l'enseignement catholique, protestant et autre.	Etablit 11 commissions scolaires unifiées. Toutefois le nombre pourra être modifié sur recommandation du Conseil dans la période provisoire.	Maintient certaines commissions scolaires et regroupe les autres en nouvelles unités administratives pour un total de 8 commissions scolaires confessionnelles, soit 6 catholiques et 2 protestantes. Représente une première phase de restructuration. Le mandat d'élaborer un plan général de restructuration est confié au Conseil scolaire de l'Ile.
Recommande la création d'un Conseil de Développement Scolaire chargé de définir, en collaboration avec les commissions scolaires le plan de développement du système scolaire du territoire, négocier l'échelle des traitements et conditions de travail, étudier et approuver les budgets des C.S., déterminer un taux uniforme de taxation, coordonner les contrôles nécessaires sur achats de terrains et constructions, faire fonctionner des services communs, verser les traitements et salaires des personnels scolaires et organiser transport scolaire où requis.	Propose que soit institué un Conseil Scolaire de l'Ile chargé d'établir, en collaboration avec les C.S. les normes budgétaires, étudier et approuver les budgets de ces dernières, uniformiser l'évaluation foncière et déterminer le taux uniforme de la taxe, percevoir les taxes, et redistribuer aux commissions scolaires, contracter emprunts et émettre obligations nécessaires, propriétaire des immeubles des C.S., établir services communs, préparer normes et critères de sélection des personnels, négocier échelles de traitements et conditions de travail	Crée un Conseil Scolaire chargée: - du financement des commissions scolaires - de la planification et coordination de chacune d'entre elles - de l'organisation de services communs.	Crée un conseil avec des pouvoirs quelque peu modifiés. Il est chargé: - du financement des commissions scolaires - de la planification de leur développement - de l'organisation de services communs. Le Conseil acquiert un pouvoir de réglementation à ces fins et portant notamment sur le rattrapage des milieux défavorisés, de l'enfance inadaptée, l'éducation des adultes, l'utilisation rationnelle des équipements scolaires et le développement de services communautaires.	Pouvoirs du Conseil légèrement modifiés. En concertation avec les commissions scolaires, il pourvoit - à leur financement - à la planification de leur développement - à l'organisation de services communs. Le conseil conserve le pouvoir de réglementation acquis au projet de loi 28. La terminologie employée implique pour le Conseil un type d'intervention plus à base de coopération et de

A) ASPECTS GENERAUX (suite)

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
	promouvoir formation et perfectionnement, collaborer dans programmes spéciaux, approuver ententes entre commissions scolaires.			collaboration qu'à base d'autorité et une responsabilité de planification plutôt générale et à long terme que tatillonne et à court terme.
Les commissions scolaires organisent et administrent l'enseignement, assurent services para-académiques, choix et engagement du personnel, préparent et soumettent leur budget au Conseil, faire constructions, entretien et achats de tout matériel requis, faire recensement annuel de tous enfants et adolescents.	Assument l'organisation de l'enseignement, des services para-académiques, sélection et gestion du personnel, l'administration courante dans les domaines de l'immobilisation et de l'équipement. C'est le Conseil qui assume les principales responsabilités financières.	Les commissions scolaires jouent essentiellement un rôle pédagogique. C'est le Conseil qui est propriétaire des équipements et qui met à leur disposition les immeubles et les services dont elles ont besoin.	Assument, règle générale, les mêmes fonctions que les commissions scolaires dans la Province. Elles sont chargées de l'enseignement élémentaire et secondaire pour les clientèles protestantes, catholiques et autres. Récupèrent propriété des écoles. Garanties confessionnelles et linguistiques inclues dans la nouvelle structure.	Les commissions scolaires conservent l'organisation et la direction des services d'enseignement à leur clientèle respective, catholique ou protestante. Elles doivent aussi recevoir les enfants autres que catholiques ou protestants qui s'inscrivent dans leurs écoles (loi 27). Demeurent propriétaires de leurs écoles.

B) STRUCTURE DU CONSEIL

(1966) RAPPORT PAMENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
16 membres	13 membres	15 membres	9 à 17 membres	16 membres
Chaque commission scolaire y est représentée par deux membres, l'un élu par ses commissions et l'autre par son collège électoral.	1 représentant par commission scolaire.	Tous nommés par le Gouvernement, qui doit choisir au moins 1 membre par commission scolaire.	1 représentant par commission scolaire nouvelle plus 2 à 4 membres désignés par le Gouvernement.	Dont 13 désignés par les commissions scolaire et 3 par le Gouvernement.
Deux des membres du Conseil seront nommés par le Gouvernement.				
Président élu parmi les membres du Conseil	Président et vice-président élus par le Conseil, parmi ses membres	Président et vice-président évidemment nommés par le Gouvernement.	Président et vice-président choisis par le Gouvernement pour le premier mandat.	Président et vice-président élus par et parmi les membres du conseil, dès le premier mandat.
Mandat de 3 ans renouvelable	Mandat de 4 ans, renouvelable		Mandat de 3 ans.	Mandat de 3 ans.
	Directeur général, avec tâches correspondant à son titre.		Président à plein temps, avec fonction se rapprochant de celles d'un P.D.G.	Président pas nécessairement à plein temps. Fonctions plus limitées.
			Secrétaire général (et secrétaire général adjoint) avec définition de tâche correspondant à son titre.	Directeur général avec tâches correspondant à son titre.
				"Comité métropolitain des directeurs généraux" ayant un rôle consultatif auprès du conseil sur toute matière de la compétence de ce dernier.

C) COMPOSITION DES COMMISSIONS SCOLAIRES

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
De 5 à 9 commissaires	De 9 à 11 commissaires	6 commissaires	15 commissaires, élections par rotation (loi 27)	De 9 à 19 commissaires, selon décision locale pour assurer la meilleure représentation des populations desservies sur chaque territoire.
Elus par le collège électoral, formé de délégués désignés par chaque comité scolaire (varie selon les effectifs scolaires de l'école ou du groupe d'écoles)	La moitié plus 1 élus par un collège électoral (membres élus de tous les comités d'écoles); le reste élu au suffrage universel.	4 commissaires élus au suffrage universel. 2 commissaires élus par le collège électoral formé de la moitié des membres des comité d'écoles.	Possibilité de 2 commissaires désignés pour un an par le gouvernement pour représenter la minorité francophone et anglophone selon le cas, après consultation des comités d'écoles de la minorité concernée.	Aucune garantie à la minorité culturelle.
Vote cumulatif pour permettre aux différents groupe d'être représentés.	Elections tenues le 4e dimanche de novembre	Elections tenues en novembre	Elections en juin.	Elections générales en juin.
Mandat de 3 ans	Mandat de 4 ans	Mandat de 4 ans	Mandat de 3 ans	Mandat de 3 ans
Elisent eux-mêmes leur président	Président et vice-président élus par les commissaires, chaque année.	Pas d'exécutif	Exécutif de 7 membres (au lieu de 5, loi 27)	Exécutif de 3 ou 5 membres (loi 27)

D) POUVOIRS EN MATIERE IMMOBILIERE

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
Le Conseil coordonne le développement scolaire en exerçant les contrôles nécessaires sur achats de terrains et constructions à effectuer par les commissions scolaires	Le Conseil établit un plan d'ensemble pour le territoire. Exerce tous les contrôles nécessaires sur l'acquisition des terrains, en effectue l'achat, la construction des nouveaux édifices.	C'est le Conseil qui a tous les pouvoirs. Il est responsable de l'implantation des équipements scolaires. Il acquiert les immeubles, en conserve la propriété et voit à leur affectation.	Redonne aux commissions scolaires les pouvoirs que le projet de loi 62 leur enlevait.	Maintien aux commissions scolaires confessionnelles des pouvoirs identiques à ceux du projet de loi 28 pour les commissions scolaires unifiées.
Il étudie les plans de construction et d'équipement scolaire pour en permettre la coordination.	Il veille à l'affectation des immeubles aux fins appropriées.	Il peut seul construire et exproprier	Assujettit cependant un grand nombre de leurs actes à l'approbation du Conseil, telles locations, constructions, acquisitions d'immeubles et expropriations.	Mêmes autorisations requises du Conseil.
Il doit mettre au point un plan d'équipement scolaire à partir des ressources de l'ensemble de l'Ile.	Il est propriétaire de tous les immeubles des commissions scolaires de l'Ile.	Les commissions scolaires sont seulement chargées de l'administration des immeubles mis à leur disposition, suivant les règlements que le Conseil adopte à cette fin.	Le pouvoir d'emprunt à long terme appartient au Conseil.	Idem.

E) TAXE ET BUDGET

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
Participe à la détermination du taux de la taxe. Perçoit le produit de la taxe et les subventions gouvernementales destinées aux commissions scolaires, verse les traitements et salaires de tout le personnel scolaire de l'Ile. Etudie et approuve les budgets que doivent lui soumettre les commissions scolaires et présente l'ensemble de ces budgets ainsi que son propre budget au ministre de l'Education.	C'est le Conseil qui détermine le taux uniforme de la taxe; il en reçoit le produit et toutes subventions gouvernementales qu'il redistribue aux commissions scolaires. Il établit les normes de contrôle budgétaire. Il contracte les emprunts et émet les obligations nécessaires à ses opérations. Etudie et approuve les budgets que doivent lui soumettre les commissions scolaires et présente le budget consolidé au ministère de l'Education. La commission scolaire doit soumettre toute dépense non prévue à l'approbation du Conseil.	Taux de la taxe fixé par le Conseil. Les budgets des commissions scolaires ne sont que soumis au Conseil qui les transmet au ministre avec ses recommandations sans les modifier lui-mêmes.	Idem. Le Conseil a le pouvoir d'approuver ou de modifier les budgets des commissions scolaires avant de les soumettre au ministre. Il ne peut cependant modifier sans l'accord de la commission scolaire concernée une dépense normalisée du budget du fonctionnement.	Idem. Le Conseil a le même pouvoir d'approuver ou de modifier les budgets mais il doit le faire en consultation avec la commission scolaire concernée. En outre, il ne peut réduire les prévisions d'une commission scolaire en deça du montant minimum résultant de l'application des règles budgétaires pour cette commission scolaire sans l'accord de celle-ci. Par ailleurs le Conseil a le pouvoir d'allouer a chaque commission scolaire un certain pourcentage de revenu (qu'il fixe lui-même) au delà du montant global déterminé par les normes provinciales afin de leur laisser une marge supplémentaire de latitude et leur permettre de défrayer des dépenses non admissibles aux subventions provinciales.

F) GARANTIES AUX PLANS LINGUISTIQUES ET RELIGIEUX

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
Au plan linguistique: Au sein d'une même commission régionale, direction de l'enseignement pour les écoles françaises; idem pour les écoles anglaises.	Au plan linguistique: Division des 13 commissions scolaires sur une base linguistique: 9 françaises et 4 anglaises, chacune ayant juridiction sur tout l'enseignement préscolaire dispensé dans son territoire.	Au plan linguistique: Rien de prévu	Au plan linguistique: Si aucun commissaire francophone ou anglophone élu, possibilité de 1 ou 2 commissaires supplémentaires désignés par le Gouvernement, pour 1 an et après consultation des comités d'écoles de la minorité concernée. Deux sous-directeurs généraux (un francophone et un anglophone) Directeur adjoint représentant la minorité dans les services de l'enseignement personnel, et services aux étudiants.	Au plan linguistique: Garanties entièrement supprimées au niveau des commissions scolaires. Au niveau du Conseil, le maintien des trois nominations gouvernementales vise à permettre de mieux équilibrer la représentativité du Conseil eu égard aux groupes religieux et culturels qui composent la population métropolitaine.
Au plan confessionnel: Chaque commission scolaire organise une direction pédagogique pour les catholiques, protestants et neutres, de langue française et de langue anglaise.	Au plan confessionnel: Chaque commission scolaire nomme un directeur général et, si nécessaire, un ou deux directeurs généraux associés pour les écoles catholiques, protestantes ou pluralistes sous sa juridiction. Comités d'écoles responsables des modalités particulières de la confessionnalité des écoles.	Au plan confessionnel: 1 directeur général associé catholique 1 directeur général associé protestant 1 directeur général associé "autre" dans chacune des 11 commissions scolaires.	Au plan confessionnel: 2 comités par commission scolaire (un catholique et un protestant), constitués de 3 membres élus par et parmi les membres des comités de parents concernés. Veillent à l'application des règlements des comités confessionnels du C.S.E.	Au plan confessionnel: Garanties supprimées entièrement puisque les commissions scolaires elles-mêmes demeurent confessionnelles.

C) PARTICIPATION DES PARENTS

(1966) RAPPORT PARENT	(1968) RAPPORT PAGE	(1970) PROJET DE LOI 62	(1971) PROJET DE LOI 28	(1972) LOI 71
Formation de comités scolaires qui servent de corps consultatifs auprès de leur commission scolaire pour tout ce qui touche au bien-être des élèves et des maîtres, à l'éducation morale et religieuse donnée à l'école, aux activités parascolaires ainsi qu'aux loisirs des enfants, des adolescents et même des adultes. Selon les effectifs scolaires de l'école ou du groupe d'écoles, il désignent des délégués qui constituent le collège électoral qui élit les commissaires.	Comité d'école qui, sauf dans le domaine de la confessionnalité, n'a pas de fonctions d'ordre administratif. A des tâches d'ordre pédagogique et disciplinaire: veille à la qualité de l'éducation à l'école et au bien-être des élèves et des maîtres. C'est avec leur approbation que les commissions scolaires doivent assurer le caractère confessionnel des écoles. Il doit en outre susciter des initiatives et collaborer à l'organisation des activités parascolaires. Ces comités forment le collège électoral, qui élit la majorité des membres de chaque commission scolaire.	Comité d'école chargé de veiller à la quantité de l'enseignement qui y est donné. Collège électoral formé de la moitié des membres des comités d'école pour élire un tiers des commissaires. Mandat de deux ans aux membres des comités d'école. Election par rotation.	Structure de consultation à deux niveaux, d'après la loi 27: Comité d'école: parents élus chaque année. Comité de parents: au niveau de la commission scolaire, formé des présidents des comités d'école. Les comités de parents des écoles concernées désignent aussi les 3 membres des comités confessionnels, catholique et protestant, au niveau de la commission scolaire, chargés de veiller à l'application des règlements des comités confessionnels du Conseil supérieur de l'Education.	S'en remet à la Loi 27 entièrement pour les comités d'écoles et le comité de parents. Toutefois, lorsqu'une commission scolaire comprend des districts ou des régions administratives, le comité de parents prévu par la loi 27 est remplacé par une structure à deux niveaux: des comités régionaux et un comité central.

B) DISPOSITIONS TRANSITOIRES

(1966)	(1968)	(1970)	(1971)	(1972)
RAPPORT PARENT	**RAPPORT PAGE**	**PROJET DE LOI 62**	**PROJET DE LOI 28**	**LOI 71**
Création du Conseil de développement scolaire préalable au regroupement des commissions scolaires. En collaboration avec le ministère et les commissions scolaires existantes, il joue un rôle actif dans la mise en place des nouvelles structures. Responsabilités particulières dans l'organisation des 7 commissions régionales, coordination des ressources, recrutement du personnel supplémentaire, établissement des procédures (commissaires et comités d'écoles), transfert de pouvoirs des commissions scolaires existantes.	Création d'un Conseil scolaire provisoire chargé de: - fixer le taux de la taxe et uniformiser l'évaluation foncière; - recevoir et répartir entre les commissions scolaires le produit de l'impôt foncier; - établir les limites des quartiers des commissions scolaires; - voir à la préparation des élections scolaires; - recommander au ministre les projets d'immobilisations nouvelles; - établir le passif et l'actif réels des commissions scolaires; - établir un inventaire du personnel administratif et des conditions de travail régissant les différents personnels scolaires sur l'Ile; - établir des normes de services et de dépenses applicables à tout le territoire de l'Ile.	13 membres provisoires désignés par le Gouvernement dont 10 choisis parmi les commissaires actuels. Mandat provisoire: Chargé de préparer la mise en place des nouvelles structures: - inventaire - plan d'intégration - budget Agit en certains domaines "en collaboration avec les commissions scolaires existantes". Pas de comités locaux d'implantation.	13 membres provisoires, partie désignés par le Gouvernement et partie par la CECM (5) et le PSBGM (2). Même mandat au Conseil. En outre, chargé de préparer les premières élections scolaires. Le Conseil crée par règlement des comités locaux d'implantation formés de commissaires "pour l'assister dans sa tâche".	16 membres provisoires, dont 13 élus par et parmi les commissaires actuels et 3 désignés par le Gouvernement Le Conseil a un rôle plus limité dans la mise en place des nouvelles structures. Il coordonne les travaux des comités locaux d'implantation. Son principal souci devient celui d'organiser le nouveau système de financement. Ce sont les comités locaux d'implantation prévus dans la Loi 71 qui ont le mandat principal de préparer la mise en place des nouvelles structures: inventaire, plan d'intégration, budget élections.

Ces différents tableaux comparatifs permettent de bien saisir l'évolution dans la perception du Conseil scolaire, du regroupement des administrations locales, et des pouvoirs confiés à l'un et aux autres. La caractéristique générale de la loi 71 apparaît très claire: engager le processus de restructuration dans les domaines où se manifeste déjà un consensus positif et confier aux divers partenaires montréalais le mandat et les mécanismes nécessaires pour en établir un sur les questions qui étaient toujours litigieuses lors de l'implantation de la loi.

Nous aimerions, dans les pages qui suivent, indiquer les transformations que la loi 71 permettait d'accomplir sur deux points majeurs: les implications socio-culturelles et administratives du projet de restructuration scolaire de l'Ile de Montréal. De nombreux autres aspects pourraient également se prêter à une telle analyse comparative. La seconde partie de ce travail y sera consacrée, alors que nous tenterons de faire le point sur les aspects cruciaux de la conjoncture qui prévaut actuellement sur l'ensemble de la question.

1.3 Implications socio-culturelles

Confessionnalité et langue

Les dimensions linguistiques et confessionnelles constituèrent toujours des points d'achoppement majeurs à l'atteinte d'un consensus sur l'ensemble des projets de restructuration. Que le mode de regroupement ait favorisé la priorité de l'une ou l'autre dimension, il provoquait toujours des réactions hostiles dans le milieu montréalais, et souvent de la part des mêmes groupes de pression. C'était comme si aucune solution n'était "politiquement" valable.

Ce que le projet de loi 28 avait proposé

Le projet de loi 28, qui fut peut-être le plus précis sur toute cette question, avait tranché dans le sens suivant:

1.3.1 Confessionnalité: prenant pour acquis le maintien du principe de la commission scolaire unique, chaque commission scolaire était dotée de deux comités confessionnels, l'un catholique et l'autre

protestant. Constitués d'un nombre restreint de membres (3 à 5), ces comités avaient comme mandat:

1- de veiller dans chacune des commissions scolaires à l'application des règlements des comités catholique et protestant du Conseil supérieur de l'Education;

2- d'exercer certains pouvoirs des commissaires d'écoles en matière de confessionnalité dans le cadre des dispositions de cette loi, notamment pour l'organisation de services de pastorale et le choix du matériel d'enseignement au point de vue moral et religieux.

La sélection des membres des comités devait être confiée respectivement aux comités catholique et protestant du Conseil supérieur de l'Education qui, pour ce faire, devaient consulter les autorités religieuses concernées, les parents et les enseignants, selon des modalités particulières qu'ils avaient la responsabilité de définir.

1.3.2 Langue: afin d'assurer aux groupes linguistiques une présence efficace au sein des structures administratives des commissions scolaires, il était prévu:

1. qu'en plus du directeur général, la commission scolaire puisse compter deux directeurs généraux associés, l'un francophone et l'autre anglophone;

2. que la direction des services d'enseignement et des services aux étudiants comprenne une section francophone et une section anglophone, dont l'importance relative serait proportionnée à l'importance des clientèles en cause.

L'hypothèse d'un regroupement selon la langue ou la culture

Dans le cadre des analyses préalables à l'élaboration de la loi 71, l'hypothèse d'un regroupement selon la langue ou la culture avait été envisagée. La proposition consistait alors à établir un double réseau, l'un francophone et l'autre anglophone, et de les coiffer d'un Conseil scolaire. Deux possibilités s'offraient:

1) le double réseau ne devait constituer qu'une étape vers l'objectif de la commission scolaire unifiée ou

2) devenir une fin en soi s'il s'avérait, à l'usage, qu'il répondait mieux aux aspirations et aux besoins du milieu montréalais. Une telle modalité de regroupement avait d'ailleurs été avancée précédemment, entre autres dans le Rapport Pagé.

Toutefois, cette proposition ne fut pas retenue. Elle tenait certes compte des réalités socio-culturelles du milieu métropolitain (on compte en effet un bon nombre d'institutions, telles que universités,

églises, organismes sociaux et culturels, qui reflètent cette dualité culturelle) et évitait le risque de "ghettos" en permettant à la minorité francophone de l'Ouest et anglophone de l'Est de se rattacher à une administration scolaire qui lui était propre; mais elle comportait le risque énorme de créer des blocs culturels étanches au plan politique et apparaissait dès lors risquée, sinon impossible, à ceux qui défendaient le projet de loi

Le choix d'un regroupement sur une base confessionnelle, ainsi que le proposa la loi 71, présentait par contre l'avantage de ne pas forcer de consensus sur la question linguistique, alors qu'il apparaissait très clair qu'une entente sur un point aussi crucial ne pourrait être atteinte sans une expérience de coopération et de collaboration entre les divers partenaires, ce que la mise en place du Conseil scolaire devait favoriser .

1.4 Implications administratives

Le projet de loi 62 et le regroupement des commissions scolaires

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, le projet de loi 62 amorçait déjà une réforme administrative importante: le regroupement des commissions scolaires. Voici d'ailleurs quelques commentaires de Guy Rocher sur l'urgence d'une telle réforme:

> "La division entre les commissions scolaires locales et régionales présentait plusieurs irrationalités tant au point de vue pédagogique qu'administratif. Dans ce système, la commission scolaire régionale n'avait aucun pouvoir de taxation; son financement relevait, d'une part, des commissions scolaires locales constituantes, d'autre part, des subventions du ministère de l'Education. Il en résultait que l'administration d'une commission scolaire régionale était un véritable casse-tête, car la plupart des commissions scolaires locales tardaient à lui verser leurs contributions; d'un autre côté, les subventions du ministère de l'Education arrivaient bien tard dans le cours de l'année scolaire. Aussi les commissions scolaires régionales étaient-elles les clientes les plus fidèles des banques et des caisses populaires.
> De plus, la disparition des petites commissions scolaires locales n'était pas un sujet électoralement rentable pour les hommes politiques. Chaque village tenait à sa commission scolaire unique; dans chaque commission scolaire, les commissaires bénéficiaient de quelques centaines de

> dollars de compensation par année, ce qui représentait pour un bon nombre un revenu d'appoint appréciable; de plus il y avait quelque 1 500 secrétaires trésoriers de commissions scolaires qui tenaient à leur emploi."(1)

La loi 27 allait apporter des correctifs sérieux à toute cette situation pour l'ensemble du Québec. Pour Montréal, la loi 71 devait s'attaquer à une situation tout aussi cahotique: préalablement au regroupement, il y avait 33 commissions scolaires sur l'île et au plan administratif, la situation variait parfois considérablement d'une commission scolaire à une autre: disparités dans les services à la clientèle, inégalités dans l'effort fiscal, manque de coordination, insuffisance de dialogue entre les différents partenaires, etc.

La loi 71:

a) Carte scolaire: principes

Aussi, dans le découpage de la carte scolaire, la loi 71 posa-t-elle les principes directeurs suivants:

> "créer, en groupant ensemble les petites et moyennes commissions scolaires, de

---

(1) Rocher, Guy, Le projet de loi 62..., op. cit. pp.12-13

nouvelles unités administratives de dimensions raisonnables, plus facilement administrables et qui permettaient d'assurer de meilleurs services scolaires;

- regrouper les territoires dont les populations démontraient des affinités;
- remettre à une même commission scolaire la responsabilité de l'enseignement élémentaire et secondaire;
- permettre, en créant de telles unités, de mettre en place de façon plus représentative le Conseil scolaire."(1)

b) Correction des disparités fiscales

Sur deux points en particulier, cette législation allait apporter des corrections majeures:

1.4.1 - disparité de l'effort fiscal: déjà la Commission Parent et le Rapport Pagé avaient souligné: "l'inégalité des charges financières imposées aux contribuables et l'inégalité des services scolaires offerts à la population". La loi 71 y répondit par la mise en place du Conseil scolaire auquel elle confia explicitement le pouvoir de fixer un taux uniforme de taxation,

(1) La Carte scolaire, Equipe de Liaison 71, document de travail

rendant possible par le fait même une ponction financière des milieux riches en faveur de milieux financièrement démunis; elle le dota d'un pouvoir de règlementation à cette fin, favorisant le rattrapage des milieux défavorisés.

c) Table commune de concertation

1.4.2 - insuffisance du dialogue entre les partenaires: on retrouve des affirmations à l'effet que les autorités scolaires montréalaises ne se rencontraient à peu près jamais et engageaient peu le dialogue sur des problèmes d'intérêts communs ou de nature métropolitaine. Dans le but de favoriser une telle intégration des divers éléments de la communauté montréalaise, la loi 71 institua par mesure législative le Conseil scolaire, réunissant ainsi les groupes linguistiques et culturels au plus haut niveau de la structure. Elle mettait ainsi en présence, autour d'une même table de concertation, les responsables scolaires auxquels était confié le mandat de décider des solutions à prendre pour faire face à des problèmes communs.

Comme nous pouvons le constater, à l'analyse de ces deux dimensions, la loi 71 s'attaqua résolument aux aspects où il y avait déjà consensus. Sur les autres points, ceux où le consensus ne pouvait s'établir que par la concertation autour d'une même table, elle choisit de laisser provisoirement "ouvertes" les solutions et confia aux divers partenaires le soin de les élaborer.

1.5 La question préalable

Pourquoi restructurer?

Jusqu'à maintenant, nous avons décrit brièvement l'historique du projet de restructuration scolaire de l'Ile de Montréal. Or, une question reste fondamentale: pourquoi restructurer? Etait-il nécessaire de procéder à une première restructuration des services, ainsi que l'a fait la loi 71? Même si la réponse à de telles questions apparaît déjà dans la description des objectifs poursuivis par les différents projets, il serait utile, afin de répondre de façon plus explicite à ces questions,

d'élargir quelque peu notre recherche en puisant dans les travaux des chercheurs nord-américains qui se sont attaqués au problème dans son ensemble.

Principe directeur:
pallier la fragmentation

On sait en effet que de nombreusse restructurations des services scolaires en milieu urbain ont été accomplies au cours des deux dernières décennies, notamment en Amérique du Nord et en Angleterre. Quel principe directeur guida ces réformes administratives?

Il semble que ce soit avant tout pour pallier la fragmentation des gouvernements locaux que les régions métropolitaines tentèrent plusieurs formes de coopération entre leurs unités locales. Celles-ci vont du gouvernement d'une région, par un corps métropolitain unique, à une combinaison de gouvernements régionaux avec des gouvernements locaux, jusqu'à une coopération systématique entre les institutions existantes. L'approche du gouvernement unique fut adoptée en 1962 au Tennessee: le comté

de Nashville et Davidson combina les gouvernements de la ville et du comté en un seul gouvernement, et il joignit également les districts scolaires en un seul district de comté.

...par la mise en place d'un organisme central

Actuellement, un bon nombre de régions métropolitaines se sont dotées de structures scolaires "coopératives" aux Etats-Unis. Pour la majorité d'entre elles, cela entraîna la mise en place d'un organisme central. Plus près de nous, un plan fédératif fut adopté à Toronto dès 1953, notamment parce que diverses communautés de la région métropolitaine souffraient d'un manque de services (il y avait alors 25 commissions scolaires)sur le territoire métropolitain:

> "La loi de 1953 réduisait à 11 le nombre de commissions scolaires et créait le Metropolitan School Board. Suite au Rapport Goldenberg (1965), la législature ontarienne refaisait la carte scolaire. Elle réduisait à 6 le nombre de commissions scolaires et modifiait légèrement le nom du Conseil métropolitain: le Metropolitan Toronto School Board (M.T.S.B.). Il est à noter que la carte scolaire et la carte municipale coïncident parfaitement; et donc, dans chacune des villes (ou boroughs), il y a une commission scolaire."(1)

---

(1) Levasseur, Jules, Quelques expériences de restructuration au Canada et à l'étranger, C.S.I.M., 1975 p. 43

Voilà donc pour une expérience canadienne bien connue. Mais qu'en est-il plus précisément des grands principes qui devraient présider à des gestes semblables? Pour répondre à cette question, il serait utile de rappeler en premier lieu les types de problèmes auxquels sont confrontées les administrations scolaires des régions métropolitaines. Les données présentées par M. Jules Levasseur dans le document: "Quelques expériences de restructuration au Canada et à l'étranger" nous permettront entre autres de faire référence aux recherches les plus significatives en ce domaine.

Supériorité de la région métropolitaine sur la ville comme unité administrative

Ainsi qu'il fut mentionné dans l'introduction à ce chapitre, la région métropolitaine a peu à peu remplacé la ville comme unité administrative. De fait, elle est vue aujourd'hui comme l'unité géographique la plus appropriée à la situation présente et ce, tant pour la conduite des affaires et du gouvernement, que pour la mise en place de structures scolaires diversifiées. Pour quels motifs s'avère-

t-elle aussi rentable? Selon un chercheur américain, c'est parce que:

> "la majorité des systèmes scolaires sont trop petits pour se doter d'un service de planification et d'un service d'évaluation à moins qu'ils ne recouvrent toute une région métropolitaine. Comment favoriser un développement planifié de l'ensemble et respecter l'initiative et la responsabilité locale de s'adapter aux besoins et aspirations du milieu? Ce n'est pas un mince problème. ...Dans les régions métropolitaines, cela peut exiger l'établissement d'un organisme métropolitain chargé de la planification de l'Education". (Keith Goldhammer, dans Designing Education for the Future, pp. 85, 93,94)

Fonctions de l'organisme central: planification et coordination

Selon un autre chercheur, il convient de confier à ces organismes deux fonctions essentielles:

> "La planification et la coordination des fonctions urbaines dont les interactions et les effets sont régionaux et qui ne peuvent être accomplies de façon satisfaisante sans une planification et une action métropolitaines doivent se retrouver à un niveau administratif couvrant la région métropolitaine. L'éducation est une de ces fonstions."(1)

---

(1) Havighurst, Robert J., Education in Metropolitan Areas, Allyn and Bacon, Boston, 1966, p.6

Les responsabilités qui devraient être en priorité assumées par de tels corps administratifs ressortissent donc à la planification et à la coordination. Pourquoi?

> "Si on ne développe pas une organisation métropolitaine où l'action à entreprendre face aux problèmes d'éducation sera étudiée et prise en charge, ces mêmes problèmes seront assumés, probablement d'une façon moins efficace, par les assemblées législatives des Etats, plus éloignées et moins représentatives des personnes concernées."(1)

Efficacité

Il semble donc que l'établissement d'un tel organisme métropolitain constitue une démarche indispensable pour assurer une gestion efficace des services scolaires. Le même auteur, très actif au Western New York School Study Council, organisme d'étude de la restructuration scolaire dans le secteur ouest de l'Etat de New York, précise les critères qui devraient, selon lui, guider les entreprises de restructuration scolaire en milieu urbain:

> "1. Toute nouvelle structure devrait assurer à tous les citoyens d'une région

---

(1) Swanson, A.D.: The Governance of Education in Metropolitan Areas, dans Urban School Administration, p. 183

métropolitaine des services éducatifs de première qualité, appuyés par une bonne technologie et dans des limites de coûts raisonnables. Le but d'une réorganisation métropolitaine doit être l'amélioration des services pour toute la population et non le nivellement de ces services à un niveau moyen. Les planificateurs doivent reconnaître que les grandes organisations ont naturellement tendance à naviguer autour de la moyenne ils se doivent de développer les moyens de contrer cette tendance. Toute proposition qui enlèverait des services à certains et en donnerait à d'autres échouera au plan social et au plan politique.

2. Toute nouvelle structure d'administration de l'éducation en milieu métropolitain devrait promouvoir l'intégration sociale, économique, raciale, technique et culturelle de la population. Ceci a toujours été une fonction principale de l'école publique.(...)

3. Toute nouvelle structure devrait respecter les juridictions existantes. C'est une question politique. Les institutions existantes ont des défenseurs loyaux. Les limites géographiques des districts scolaires ont leur histoire. Toute proposition qui ferait tomber ces limites géographiques de façon arbitraire échouera au plan politique. On aura plus de chances de réussir si des alternatives au système actuel sont proposées aux personnes impliquées.

4. Toute nouvelle structure devrait accentuer le droit des parents de choisir le type d'éducation qu'ils désirent pour leurs enfants. En pratique ce droit est assez limité. Une nouvelle structure devrait augmenter le nombre des options offertes aux gens.

5. Toute nouvelle structure devrait favoriser l'utilisation efficace et équitable des ressources métropolitaines qui doivent supporter le coût de l'éducation. Au plan de l'organisation, les unités administratives doivent être d'une dimension assez grande pour permettre des économies d'échelle."(1)

Oppositions à l'établissement d'une nouvelle structure à Montréal

Or, on sait qu'un certain nombre d'oppositions sérieuses avaient été exprimées par plusieurs groupes de pression préalablement à l'établissement d'une telle structure administrative à Montréal. Entre autres, plusieurs commissions scolaires de banlieue manifestèrent un fort sentiment anti-Conseil avant l'adoption de la loi 71. On exprimait surtout la crainte que le futur Conseil scolaire ne fasse surgir des problèmes analogues à ceux auxquels la Communauté urbaine de Montréal faisait alors face, et que les commissions scolaires subissent les mêmes contrecoups que les banlieues municipales, soit:

- hausses considérables dans certains cas, des taxes municipales;
- omniprésence de la ville de Montréal tant au Conseil de la C.U.M. qu'au comité exécutif;
- désaccords fréquents entre Montréal et les banlieues, en particulier sur certains points majeurs (budget entre autres);

---

(1) Goldhammer, Keith, in: Levasseur, Jules, op.cit. pp. 7-8

- réduction dans la qualité des services et augmentation vertigineuse des coûts (service de la police en particulier).

Or, ces craintes n'étaient pas fondées dans les faits: une analyse comparative des modalités de fonctionnement et des pouvoirs dont les deux organismes étaient investis fut faite au moment de la rédaction de la loi 71. En voici les grandes lignes:

> "Si nous comparons les deux organismes, on constate qu'à la Communauté urbaine de Montréal la représentation de la ville de Montréal et celle des banlieues sont directement proportionnelles à leur population respective. Au Conseil scolaire, la représentation de la C.E.C.M. et celles des autres commissions scolaires ne sont que relativement proportionnelles. Ainsi, l'ensemble des commissions scolaires catholiques de banlieue, au nombre de cinq, même avec une clientèle représentant la moitié de celle de la C.E.C.M., comptent autant de voix que la C.E.C.M., soit cinq dans les deux cas. De plus, contrairement à la C.U.M., les commissions scolaires autres que la C.E.C.M. et le P.S.B.G.M. ont un substitut au Conseil, ce qui leur assure une plus grande permanence dans la représentation et une meilleure garantie de pouvoir utiliser leur plein droit de vote. Au plan des pouvoirs, ceux de la C.U.M. sont plus considérables et plus contraignants que ceux du Conseil scolaire.

En particulier, la C.U.M. a le pouvoir et le devoir d'établir des services communs à des échéances prévues par la loi (service de police, service de planification, etc.,). Ce qui n'est pas le cas pour le conseil scolaire qui ne peut décider d'établir des services que si la majorité en décide ainsi.

Quant à la question de la taxation et du financement, la crainte le plus souvent exprimée portait sur la possibilité de devoir subir, suite à la mise sur pied du conseil scolaire, une hausse de la taxe scolaire. Or, cette crainte allait à l'encontre des pratiques du M.E.Q. à ce moment:

- c'est le ministre de l'Education qui conserve le pouvoir en dernière instance, d'approuver les budgets du conseil scolaire (y compris ceux des commissions scolaires);
- la tendance de la politique gouvernementale était, après la période de rattrapage nécessaire des dix dernières années dans le domaine, de freiner la croissance des dépenses scolaires;
- enfin la diminution du nombre de commissions scolaires allait entraîner une légère diminution des dépenses administratives."(1)

A la lumière de ces diverses données, il est maintenant plus aisé de répondre à notre question préalable. Pourquoi restructurer?

- En tout premier lieu, pour des raisons d'<u>efficacité administrative</u> (regroupement des 33 commissions scolaires, création d'unités administratives plus vastes et disposant de services plus diversifiées, etc.,).

---

(1) Document de travail, Equipe de Liaison 71, <u>Comparaison C.U.M.</u>.

- Ensuite pour favoriser une meilleure justice distributive entre les divers partenaires (uniformisation du régime de taxation, péréquation des ressources, établissement de mesure de rattrapage en regard des milieux défavorisés, etc.,).

- Pour démocratiser l'administration scolaire montréalaise (implantation de comités d'écoles et de régions, élection de tous les commissaires au suffrage universel, démocratisation des normes d'éligibilité, etc.,).

- Pour favoriser une concertation et une coopération des divers partenaires en regard de problèmes éducatifs communs (secteurs très spécialisés, mise en commun de ressources humaines, financières et technologiques, etc.,).

- Pour favoriser une meilleure compréhension entre les divers groupes socioculturels (par la mise en place du Conseil scolaire, par l'établissement de politiques communes, etc.,).

Or, si nous considérons les mesures engagées par la loi 71, il faut reconnaître que ces objectifs se sont concrétisés par la mise en place de structures qui en favorisaient l'atteinte de façon souple et démocratique.

Le bien-fondé d'une telle restructuration des services scolaires montréalais nous apparaît donc

assez évident, d'autant que parmi les différents partenaires de l'administration montréalaise, un consensus s'était progressivement établi sur la nécessité d'un tel réaménagement des structures. En fait, on peut souligner que les trois premiers objectifs ci-haut mentionnés suscitent une assez large unanimité; c'est au sujet des deux autres que le consensus se rompt. En d'autres termes, on était généralement d'accord sur la nécessité de restructurer les services scolaires montréalais, mais au plan des modalités (sur quels problèmes communs et selon quelles règles établir une concertation, comment atteindre ou favoriser l'intégration des divers groupes culturels) le désaccord semble encore très profond entre les divers partenaires montréalais.

La question fondamentale demeure donc plus que jamais: jusqu'où et selon quelles modalités la restructuration plus définitive devrait-elle s'effectuer?

Il ne nous appartient pas d'y répondre; c'est là le mandat que la loi 71 a confié au Conseil scolaire.

Il serait par contre utile de faire le point sur la conjoncture actuelle et d'analyser l'évolution des perceptions chez les partenaires montréalais par rapport aux aspects fondamentaux de la restructuration.

C'est ce que la seconde partie de ce travail tentera de préciser, à la lumière de l'évolution historique du dossier et des évaluations qui ont été réalisées pour le compte du Conseil scolaire de l'Ile de Montréal au cours des douze derniers mois.

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES PERCEPTIONS

Depuis trois ans déjà, les services scolaires montréalais ont été l'objet d'une première tentative de restructuration. Comment ce geste fut-il accueilli par les divers partenaires? Quels sentiments les groupes en présence ont-ils développés face à l'implantation des nouvelles structures? Quels sont les principaux points d'accrochage? Ceux sur lesquels l'entente semble réalisée?

Pour y répondre, il convient de faire le point sur les divers aspects en fonction desquels une restructuration plus globale pourrait être accomplie. Aussi tenterons-nous, dans les pages qui suivent, de dresser un portrait des tendances actuelles, à la lumière des critiques positives et négatives formulées par les divers partenaires de l'administration scolaire montréalaise, suite à l'expérience vécue jusqu'à ce jour.

2.1 Situation actuelle

Réalisations accomplies depuis la mise en place des nouvelles structures

Pour bien comprendre les effets de la restructuration déjà engagée, il serait utile de résumer

en premier lieu les réalisations concrètes accomplies depuis la mise en place des nouvelles structures. On peut souligner entre autres:

. la correction dans les disparités de l'effort fiscal, par la mise sur pied du Conseil scolaire qui recevait le pouvoir de fixer un taux uniforme de taxation sur l'île;

. l'introduction d'une plus grande rationalité administrative par la création d'unités plus grandes, la mise sur pied du Conseil, la création du poste de directeur général au niveau métropolitain, la mise en place du "Comité métropolitain des directeurs généraux", l'établissement d'un "exécutif" dans chaque commission scolaire, la possibilité, enfin, de délégations de pouvoirs aux cadres;

. la correction dans les écarts de clientèles: le regroupement a parmis de former chez les catholiques six commissions scolaires de 12 000 à 20 000 élèves (non compris la C.E.C.M. et le P.S.B.G.M.);

. alors que la <u>démocratie scolaire</u> était déficiente sous maints aspects (les commissaires de la C.E.C.M. étaient tous nommés et 5/25 du P.S.B.G.M.) tous les commissaires sont élus au suffrage universel depuis la loi 71;

. <u>éligibilité</u>: l'extension des dispositions de la loi 27 permit à tout citoyen de 18 ans et plus d'être candidat au poste de commissaire, alors qu'antérieurement seuls les propriétaires et les parents avaient ce "privilège";

. parallèlement, l'extension des dispositions de la loi 27 étendait le <u>suffrage universel</u> à tout citoyen canadien de <u>18 ans et plus</u>, pour l'ensemble de l'île;

. les dispositions de cette législation en ce qui concerne les <u>comités d'écoles et les comités de parents</u> étaient également appliquées sur le territoire montréalais. Une différence toutefois: lorsqu'une commission scolaire comprend des districts ou des régions administratives, le comité de parents prévu par la loi 27 est remplacé par une structure à deux niveaux: un comité central et des comités régionaux.

Solution provisoire apportée
à certains problèmes

Par contre, un certain nombre de problèmes, et parmi les plus délicats. recevaient une solution provisoire:

1. la problématique constitutionnelle: la loi 71 posait certes moins de problèmes constitutionnels que le projet de loi 28. Toutefois, certains pouvoirs confiés au Conseil scolaire pourraient être contestés sur une telle base;
2. la problématique confessionnelle: en maintenant le système confessionnel au niveau local de la commission scolaire, la loi 71 ne réglait pas le problème du statut et de la place des neutres (personnes autres que catholiques ou protestantes). Par contre, une amorce de solution était apportée en appliquant les dispositions de la loi 27 qui permettent aux neutres de choisir entre la commission scolaire pour protestants et la commission scolaire pour catholiques, de voter à la commission scolaire de leur choix et d'être candidat au poste de commissaire;

3. la problématique <u>linguistique</u> et celle des immigrants: en mettant l'accent sur le développement scolaire et en reportant l'éventualité de la commission scolaire "unifiée", la loi 71 ne solutionnait que partiellement la problématique linguistique (le français langue de travail au Conseil scolaire). De plus, elle n'apportait aucune mesure visant à solutionner le problème de l'intégration des immigrants. (La loi 22 allait le faire, par ses récentes réglementations).

De plus, une innovation très importante fut implantée avec la loi 71: la création d'un Conseil scolaire, lieu de concertation et de coordination sur les problèmes communs. Quel accueil fut réservé à cette nouvelle structure par les divers partenaires? Quelles réalisations compte-t-elle à son actif après trois ans d'expérimentation?

2.2 Bilan des activités du Conseil scolaire

Difficulté d'établir un bilan des activités du Conseil scolaire

Il est très difficile de dresser un bilan exhaustif des activités du Conseil scolaire depuis sa mise en place il y a trois ans. Cela tient à plusieurs raisons:

- le Conseil n'a véritablement commencé à fonctionner qu'un an après sa création (délais nécessaires au recrutement de son personnel de cadre, passage de la phase d'implantation à l'actualisation totale des structures, etc.,);
- la nature même de certains aspects très délicats du projet (regroupement, autour d'une même table, de partenaires qui avaient peu d'expérience de travail commun) et une lente évolution des mentalités à cet égard;
- l'absence enfin de structures d'évaluation générale et sectorielle qui permettraient de mesurer le degré d'atteinte des objectifs fixés par le législateur et par le Conseil lui-même.

Rétroactions contenues dans les recherches du Conseil scolaire

Aussi devons-nous nous contenter des rétroactions recueillies auprès des différents acteurs par les auteurs des recherches commanditées par le Conseil scolaire. Ces rétroactions, quoique partielles, nous apportent un éclairage sur les sentiments et attitudes qu'a provoqués la mise en place des nouvelles structures. Pour en connaître les grands axes, consultons le bilan qui fut établi pour le Conseil scolaire par M. John Perrie:

> "Grâce à cette première restructuration, le milieu scolaire sur l'Ile de Montréal connaît maintenant une distribution plus équitable des ressources financières ainsi que, pour la première fois, une coordination des efforts et le commencement d'une planification logique et rationnelle...
>
> (...) Cette première phase de la restructuration a permis également aux commissions scolaires de recourir à une administration plus rationnelle et plus efficace. La pédagogie semble être le plus grand bénéficiaire des changements structurels apportés, mais une amélioration se manifeste aussi dans tous les services d'après les opinions exprimées par les administrateurs concernés.

> Les effets bénéfiques ne se limitent pas aux quatre commissions scolaires regroupées. Tous ceux qui oeuvrent dans l'éducation sur l'île, quelques que soient leurs fonctions, se rencontrent, se parlent, travaillent ensemble sur des projets communs et arrivent à mieux se connaître, ce qui constitue un avantage incontesté tant sur le plan professionnel que sur les plans politique et social.
>
> (...) C'est l'opinion générale que la première étape de la restructuration a connu un grand succès, compte tenu des objectifs simples et réalistes qui lui avaient été fixés. L'implantation s'est faite sans provoquer d'oppositions véhémentes et sans trop perturber le climat de paix. Certes, il y a des éléments qui acceptent difficilement les changements apportés par la loi 71, mais ils ne sont pas nombreux. En somme, le bilan de cette première étape reste extrêmement positif." (1)

Voilà donc pour l'évaluation générale que des cadres scolaires montréalais font de l'expérience; les effets positifs semblent particulièrement évidents au plan de la concertation, de la mise en place "sans oppositions véhémentes" des structures nouvelles, de la péréquation des ressources financières et de la "pédagogie". Il reste toutefois que

---

(1) Perrie, John. La première phase de la restructuration trois ans après, C.S.I.M., 1975, pp. 5-7

cette évaluation se situe à un niveau très superficiel: quelles améliorations pédagogiques entre autres a-t-elle apportées? Aucune précision. Quelle qualité de travail en commun? S'agit-il d'une expérience "en profondeur" de la démocratie scolaire? Quel rôle effectif les cadres scolaires ont-ils assumé? Voilà autant de questions auxquelles les évaluations sommaires ne peuvent répondre d'une manière précise.

Toutefois, il est possible de mieux cerner les sentiments provoqués par cette première phase en se référant aux critiques positives et négatives formulées par les divers partenaires qui se sont exprimés. Afin d'en faciliter la lecture, nous avons regroupé les plus significatives d'entre elles sous forme de tableaux comparatifs. Ces critiques sont extraites du document: "Huit avis sur les structures de décision et la répartition des pouvoirs", C.S.I.M., octobre 1975.

Sur l'implantation du Conseil scolaire

CRITIQUES POSITIVES

"Le Conseil s'est avéré un lieu privilégié d'échange entre les commissions scolaires: au niveau des commissaires, des directeurs généraux, des cadres"
(Baldwin Cartier)

"Les contacts plus fréquents avec les autres cadres du Conseil et des commissions scolaires entraînent des décisions beaucoup plus rapides dans les solutions de cas particuliers"
(Jérôme Le Royer)

"Loi qui, en créant le Conseil scolaire a permis - tant aux administrateurs qu'aux permanents - d'échanger leurs points de vue sur plus d'un sujet relatif à l'éducation"
(Sault St-Louis)

"Les valeurs positives résultent notamment du fait que le Conseil a joué un rôle facilitateur en ce qui a trait aux communications avec les autres commissions scolaires aux niveaux des commissaires et des cadres, et dans le stimulus qu'il a provoqué en vue d'une auto-évaluation saine des priorités du P.S.B.G.M."
(P.S.B.G.M.)

CRITIQUES NEGATIVES

"Loi qui jusqu'à ce jour semble avoir ajouté un palier au niveau décisionnel et qui, par conséquent, a entraîné une dépense d'énergie excessive mais inutile dans plus d'un domaine"
(Sault St-Louis)

"Loi qui porte à de multiples interprétations contradictoires tant par le ministère que par le Conseil, tellement chacun se relance face aux interrogations des huit commissions scolaires dans la plupart des champs d'activités de ces dernières"
(idem)

"Le Conseil et en particulier son personnel considèrent que certains aspects de la loi 71 leur donnent beaucoup plus de pouvoirs qu'il n'avait été prévu. Certaines décisions administratives empiètent sur les droits des commissions scolaires locales. Coupage des communications directes avec le ministère empêche les personnes qualifiées et familières avec les conditions locales d'expliquer les choses"

"La langue de travail est le français: cela met les anglophones dans une position désavantageuse".

"La C.E.C.M. croit en la nécessité de maintenir l'existence du Conseil scolaire si on veut, dans l'île de Montréal, atteindre les objectifs toujours valables ... notamment la coordination des efforts et la planification des ressources"
(C.E.C.M.)

"... le bilan du Conseil scolaire de l'Ile de Montréal, après deux ans d'existence, est positif; cela comprend, bien entendu, la répartition de l'assiette fiscale, le taux de taxe uniformisé à la grandeur de l'île et l'établissement de politiques générales pour toutes les commissions scolaires relevant de ladite loi"
(Baldwin Cartier)

"La loi 71 ne pêche pas par abus de confiance envers les commissions scolaires et le Conseil. Les pouvoirs qu'elle accorde au Conseil procèdent plus d'une décentralisation des pouvoirs des commissions scolaires que d'une décentralisation des pouvoirs du M.E.Q. ... Elle a très peu déserré les contrôles du ministère sur les commissions scolaires et y ajouté ceux du Conseil"
(Cadres du Conseil)

"Le Conseil est parfois tenté de s'immiscer, par le biais du budget ou des immobilisations, dans des domaines qui sont du ressort des commissions scolaires: le transport scolaire, la politique alimentaire, certains types d'enseignement donnés sur l'île".
(Baldwin Cartier)

"Loi qui a créé un Conseil scolaire en voie de recherche de la raison d'être de son existence, tellement le ministère de l'Education ne croit que sur papier en la décentralisation des pouvoirs"
(Sault St-Louis)

"Loi qui, sur l'île de Montréal, n'a fait que toucher dans ses fibres que quelques anciennes commissions scolaires locales par sa réforme plutôt que d'arrêter une politique de renaissance réelle au niveau de toutes les anciennes commissions scolaires du grand Montréal métropolitain. Cette modalité particulière de restructuration ne fait semble-t-il que forcer les règles de jeu du regroupement des effectifs scolaires sur l'île"
(idem)

SUR LA CONCERTATION

CRITIQUES POSITIVES

"Un intermédiaire et un lieu d'échange entre les commissions scolaires, particulièrement entre commissions scolaires anglophones et francophones"

"Un terrain de rencontre commun entre les commissions scolaires et le ministère de l'Education"

CRITIQUES NEGATIVES

"Le ministère aime bien faire jouer au Conseil un rôle d'intermédiaire ou de porte-parole entre lui et les commissions scolaires. Le Conseil s'est peut-être trop facilement plié à cette volonté du M.E.Q.... S'il est certain que la coordination est nécessaire dans l'île, il est aussi certain que les commissions scolaires n'acceptent pas un type apparent de tutelle imposée indirectement par le ministère"

"Loi dont les huit commissions scolaires ressentent les effets d'une certaine improvisation depuis la création des comités d'implantation; de telles mesures auraient dû, il y a lieu de le croire, bénéficier d'un laps de temps d'implantation beaucoup plus généreux si on avait vraiment l'intention de susciter un véritable renouveau pédagogique au sein de chacune des commissions scolaires"
(Sault St-Louis)

DIRECTION GENERALE

CRITIQUES POSITIVES

"On remarque un net avantage des relations quotidiennes avec les autres directeurs généraux des autres commissions scolaires. Il y a également avantage de prendre l'expérience des autres commissions scolaires soit par leurs politiques, procédures existantes ou par leur expérience déjà acquise dans certains domaines particuliers".

(Jérôme Le Royer)

"(Le Conseil)... un forum utile pour la discussion sur les problèmes mutuels et l'échange d'idées, spécialement au niveau du directeur général".

(P.S.B.G.M.)

CRITIQUES NEGATIVES

"Souvent un niveau administratif supplémentaire à franchir par les commissaires avant d'obtenir l'attention du ministère. Les demandes du Conseil exigent beaucoup d'attention et coûtent beaucoup de temps au personnel des commissions scolaires. Structure administrative augmentant en importance au-delà de son rôle défini originalement".

(P.S.B.G.M.)

PERSONNEL ET ADMINISTRATION

CRITIQUES POSITIVES

"Loi qui a permis peut-être d'éliminer de réelles trop petites commissions scolaires au bénéfice d'un regroupement des effectifs administratifs et pédagogiques"
(Sault St-Louis)

CRITIQUES NEGATIVES

"Certaines des fonctions assumées par le Conseil scolaire peuvent être assumées plus efficacement et plus économiquement au niveau des commissions scolaires"

"Les représentants élus qui participent au Conseil scolaire sont empêchés de faire un travail efficace en raison du trop grand nombre d'items à l'agenda qui ne peuvent recevoir toute la considération voulue"
(P.S.B.G.M.)

"Tâche de travail accrue pour les commissaires et administrateurs de même qu'un ralentissement dans la prise de décisions qui a résulté d'une duplication administrative et de l'addition d'un autre niveau de gouvernement"
(P.S.B.G.M.)

PEDAGOGIE

CRITIQUES POSITIVES

"Loi qui pourrait éventuellement permettre un véritable rattrapage en milieux défavorisés.
Loi qui a permis l'apprentissage de certaines règles de jeu favorables aux élèves, telle l'implantation d'une politique alimentaire à la grandeur de l'île"
(Sault St-Louis)

"A procuré l'opportunité aux commissions scolaires membres de s'attaquer à des problèmes communs, de développer ensemble des programmes, de partager leur expérience et leur compétence.
En ce qui a trait aux services aux étudiants, le Conseil peut jouer un rôle utile dans la coordination et la planification du travail des commissions scolaires. L'échange d'information avec les autres commissions scolaires est valable. Le Conseil de l'Ile est un forum où nous sommes en mesure et de rencontrer et de connaître nos vis-à-vis francophones".
(P.S.B.G.M.)

CRITIQUES NEGATIVES

"La commission désire que, dans toute nouvelle loi, soient explicitement exclus du champ de responsabilité du Conseil tous les secteurs de la pédagogie.

Pour assurer une entraide efficace des commissions scolaires dans ce secteur, le Conseil scolaire devrait constituer un lieu de concertation à la demande des commissions scolaires.
(...) Les commissions scolaires sont jalouses de leur autonomie pédagogique et tout empiètement du Conseil dans ce domaine est susceptible de créer des conflits"
(C.E.C.M.)

"Loi dont les imprécisions ont créé plus d'une fois l'illusion d'un véritable renouvellement alors que, dans les faits, on n'ajoutait que du fard au statu quo. Ne serait-ce qu'à titre d'exemple, rappelons d'une part que l'élève, élément vital de notre système d'éducation, n'a jamais fait l'objet de débats sérieux, et que, d'autre part, la pédagogie n'a toujours été qu'au dernier rang des préoccupations dudit renouvellement qu'aurait dû susciter la loi 71"
(Sault St-Louis)

PEDAGOGIE

CRITIQUES POSITIVES

CRITIQUES NEGATIVES

"Perte du contrôle du budget pour la commission scolaire. Etablissement de superstructures et de personnel de soutien ajoute aux déboursés et introduit une bureaucratie non nécessaire dans le monde de l'éducation à Montréal. La langue de travail est le français: cela met les anglophones dans une position désavantageuse.
Perte de temps considérable au Conseil. Ralentit le processus d'obtention des services éducatifs"
(P.S.B.G.M.)

"Services aux étudiants: le Conseil n'a pas développé de services éducatifs qui sont de meilleure qualité et plus efficaces que lorsqu'ils étaient entre les mains des commissions scolaires.
- les demandes du Conseil dans le cas de projets spéciaux apparaissent à certaines écoles comme très contraignantes et ne justifiant pas les efforts demandés;
- l'érosion de l'autonomie des commissions scolaires est inévitable, alors que tout projet valable doit être acheminé vers le Conseil pour étude avant d'être transmis au ministère de l'Education. Délais dans la prise de décision finale"
(P.S.B.G.M.)

EQUIPEMENT

CRITIQUES POSITIVES

"Demandes d'autorisation concernant les projets d'immobilisation moins lourdes et moins longues à obtenir.
- contacts réguliers avec les autres représentants du Conseil et des services d'équipement des commissions scolaires de l'île;
- demandes d'autorisation auprès des bureaux régionaux à ce chapitre sont pratiquement inexistantes, donc net avantage".

(Jérôme Le Royer)

"Loi qui, du point de vue des immobilisation, permettra peut-être une meilleure distribution des biens meubles et immeubles sur toute l'île de Montréal"

(Sault St-Louis)

"A été un meilleur instrument pour de meilleurs rapports entre les secteurs anglophones des commissions scolaires de l'ouest de l'île et le secteur anglophone de la C.E.C.M. Partage des problèmes à différents niveaux: terrains et édifices, achats avec la C.E.C.M.".

(P.S.B.G.M.

CRITIQUES NEGATIVES

"La procédure, à tous points de vue, qu'il s'agisse de projets de $100 000, ou plus ou de projets de $25 à $100 000, est lourde et a souvent pour effet de retarder la réalisation de projets ou encore à en faire augmenter le coût, les commissions scolaires devant à l'occasion renégocier les prix avec les soumissionnaires à cause des retards à obtenir les autorisations requises. L'attitude du M.E.Q. qui ne semble vouloir traiter qu'avec le Conseil est loin de faciliter les choses"

(C.E.C.M.)

"Au chapitre des immobilisations, il y a des inconvénients dans la procédure. Le principal inconvénient est lié à la question des immobilisations. Les procédures entre le M.E.Q. et le Conseil scolaire et les commissions scolaires sont plus lourdes qu'auparavant. Les commissions scolaires de l'île doivent opérer avec trois paliers décisionnels dans un domaine qui est déjà surcentralisé et suradministré".

(Baldwin Cartier)

"Au chapitre des constructions d'écoles et des autres projets majeurs, difficultés d'obtenir les autorisations dû au double palier d'autorisation et du Conseil et du M.E.Q.; il est important que l'un ou l'autre

EQUIPEMENT

CRITIQUES POSITIVES

CRITIQUES NEGATIVES

soit nanti du pouvoir d'autorisation et que la commission scolaire n'ait pas à être assujettie aux deux paliers mais à celui qui puisse donner effectivement l'autorisation".
(Jérôme Le Royer)

"Contrôle sur les processus des autorisations ministérielles relativement aux immeubles des commissions scolaires est très lourd: avec le résultat qu'il y a des retards considérables dans la réalisation des projets"

"Frustrations intensifiées après avoir tant attendu; cela est dû au "red tape", aux faiblesses du contrôle fiscal et à l'imposition de priorités.
- Carences de contrôle de financement et priorités;
- les règles administratives surcentralisant alors que le Ministère parle de décentralisation;
- la nécessité d'investir beaucoup de temps et d'efforts de la part des administrateurs et du personnel de gérance, alors qu'ils alimentent une bureaucratie croissante, reproduisant celles du M.E.Q. et des commissions scolaires. La représentation au Conseil de la communauté anglophone ou protestante est pratiquement inexistante"
(P.S.B.G.M.)

FINANCEMENT

CRITIQUES POSITIVES

"L'assiette fiscale est répartie plus équitablement sur l'île de Montréal:
- il y a une meilleure péréquation des chances en éducation sur l'île de Montréal (zones défavorisées);
- le financement des opérations de notre commission scolaire a été facilité avec la loi 71"
(Baldwin Cartier)

"A permis un partage de plus en plus équitable des ressources financières sur l'île. Nette amélioration au niveau de la péréquation, présentation, détails fournis concernant la confection des budgets et délais beaucoup moins longs concernant l'acceptation des différents rapports à être soumis: budgets, états financiers, etc."
(Jérôme Le Royer)

"Dû au pouvoir du Conseil et de chaque commission scolaire, meilleurs avantages au niveau de toutes les transactions effectuées avec les banques"
(Jérôme Le Royer)

CRITIQUES NEGATIVES

"La répartition des ressources se fait actuellement pour la presque totalité du produit de la surtaxe, selon un per capita uniforme qui ne tient compte ni des situations particulières, ni des milieux sociologiques, ni des priorités pédagogiques ou administratives des commissions scolaires.

Sur les mécanismes de contrôle, il est souhaité que les formules grèvent moins les services financiers des commissions scolaires... Les tracasseries administratives que les procédures actuelles entraînent constituent un fardeau aussi bien pour le Conseil que pour les commissions scolaires"
(C.E.C.M.)

"Les membres souhaiteraient une plus grande latitude au niveau de chaque commission scolaire concernant son financement à court terme"
(Jérôme Le Royer)

"Accroissement de la tâche de travail et papeterie
- délais dans la réception des approbations;
- délais dans la "finalisation" du budget et des rapports financiers puisque le Conseil les revise avec le M.E.Q.;
- plusieurs demandes d'informations et de statistiques sans délais suffisants"
(P.S.G.B.M.)

"Trop de comités. Confusion en regard au Conseil de l'Ile et au M.E.Q."
(idem)

Il ressort de ces divers témoignages que le Conseil est davantage perçu comme devant être un instrument issu des commissions scolaires, dans une perspective de service et non d'autorité. En d'autres termes, un lieu de mise en commun des ressources humaines et financières, un lieu de coordination et de concertation. De plus, selon certains groupes, le Conseil ne doit pas être un palier administratif supplémentaire: le ministère de l'Education pourrait lui céder certains de ses pouvoirs, dont il devrait répondre devant les commissions scolaires.

Critiques plus souvent négatives que positives

En fait, les critiques formulées par les divers partenaires sont souvent plus négatives que positives. Cela tient aux perceptions que les commissions scolaires entretiennent envers le Conseil, à la nécessité d'une clarification dans le partage des responsabilités entre le Conseil scolaire et le ministère de l'Education, à ce qui est perçu comme une centralisation des pouvoirs, - alors que pour

l'ensemble du réseau, une politique de décentralisation est soumise par le ministère pour étude - à un lent apprentissage du travail en commun, etc. En fait, plusieurs facteurs peuvent expliquer un tel bilan plutôt négatif; toutefois, ils tiennent peut-être davantage aux antagonismes qui caractérisent la scène scolaire montréalaise.

Au-delà des débats qui ont cours sur les devoirs et pouvoirs qui devraient être conférés par la loi respectivement au Conseil scolaire et aux commissions scolaires, la question d'une restructuration plus complète des institutions scolaires montréalaises demeure. Dans les pages qui suivent, nous tenterons de décrire l'évolution des perceptions chez les divers partenaires montréalais en regard des objectifs majeurs susceptibles d'être à nouveau pris en compte dans un plan de restructuration plus complète. A la lumière des études commanditées par le Conseil scolaire, nous analyserons aussi les prises de position souvent divergentes entre les divers partenaires.

Pour procéder à une telle analyse, nous avons retenu comme facteurs déterminants:

a) la dimension pédagogique;

b) la dimension organisationnelle;

c) la dimension socio-économique;

d) la dimension socio-politique;

e) la dimension socio-culturelle;

f) les rôles et fonctions du Conseil scolaire et des commissions scolaires;

g) la répartition des pouvoirs et les structures;

h) la taille et les modes de regroupement des commissions scolaires.

2.3 Facteurs déterminants de la restructuration

2.3.1 La dimension pédagogique

Position de la Commission Parent

Compte tenu de sa nature même, la dimension pédagogique devrait normalement constituer un des objectifs prioritaires de la restructuration scolaire. Déjà, le Rapport Parent avait défini les avantages de la création du Conseil de développement

scolaire dans les termes suivants:

a) assurer le progrès de l'enseignement suivant les besoins et les ressources de chaque région;

b) assurer un progrès scolaire équilibré dans tout le territoire de chaque région économique. (1)

de la Commission Pagé

Quelques années plus tard, la Commission Pagé insistait à nouveau sur des objectifs de cette nature:

> "La réforme scolaire entreprise à Montréal et dans le reste de la Province doit être axée sur le plus grand bien des enfants: c'est dire qu'une éducation de qualité doit être accessible à tous sans distinction de croyance, d'origine raciale, de culture, de milieu social, d'âge, de sexe, de santé physique ou d'aptitudes mentales"(2)

et des projets de loi 62 et 28

On sait d'autre part que les deux projets de loi présentés devant l'Assemblée Nationale suscitèrent de vifs débats parmi les partenaires montréalais; or, la dimension pédagogique fut généralement

---

(1) Le Rapport Parent, tome IV, pp. 163-164

(2) Le Rapport Pagé, p.16

reléguée au second plan dans les mémoires des divers organismes: s'il y avait véritablement des avantages pédagogiques à une restructuration des services, les organismes qui se sont exprimés lors de la présentation des projets de loi 62 et 28 s'en sont tenus à des déclarations de principe, lorsque la dimension n'était pas purement et simplement ignorée.

Les objectifs pédagogiques sont relégués au second plan

Ainsi, parmi les motifs qui se dégagèrent des mémoires présentés, ceux d'ordre pédagogique peuvent se résumer comme suit: nécessité d'augmenter la qualité et la diversité des services éducatifs pour assurer de meilleurs services à l'ensemble des enfants. Mais à l'analyse, on constate que ces objectifs généraux se situaient au quatrième rang seulement quant à la fréquence des interventions. Voici ce qu'en dit l'analyste de ces mémoires:

> "Alors que d'une façon générale ce projet se présente aux yeux de la plupart des organismes et des individus impliqués comme une réforme nécessaire en

> vue "du plus grand bien de l'enfant", ce sont d'abord les considérations d'ordre politique qui retiennent l'attention. Cet objectif ("le plus grand bien de l'enfant") est sans doute intimement lié à la sauvegarde de l'identité et des intérêts des différentes communautés de l'île de Montréal.

Et il précise plus loin:

> "(...) Alors que le plus grand bien de l'enfant devrait normalement supposer le plus grand bien de tous les enfants, il y a relativement peu d'interventions soulignant l'existence d'inégalités sociales sur l'île de Montréal et affirmant ne serait-ce que la nécessité de fournir à tous une chance égale d'accès à l'éducation" (1)

Loi 71: priorité aux objectifs pédagogiques

D'une manière générale, donc, on est peu loquace sur ce type d'objectif. Or, la loi 71 allait de nouveau insister sur le caractère prioritaire de cette dimension dans son préambule:

> "Attendu qu'il importe, dans l'île de Montréal, de favoriser le développement des services éducatifs, d'assurer une démocratisation de l'administration scolaire, de susciter une coordination des efforts et une planification des ressources pour l'éducation de tous les enfants..."

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes montréalais face aux projets de loi 62 et 28, C.S.I.M., 1975, pp.21-22

Voilà pour les principes généraux; mais quelles mesures concrètes introduisait-elle?

Pouvoir de réglementation

D'une manière générale, les commissions scolaires sont soumises aux mêmes dispositions de la Loi de l'Instruction publique que toutes les autres commissions scolaires du Québec, en particulier pour tout ce qui a trait à l'administration et à l'organisation de l'enseignement. Toutefois, parce que certains problèmes d'envergure métropolitaine nécessitent des solutions communes, la loi confie au Conseil la responsabilité de veiller à ce qu'ils soient abordés d'une façon systématique. Aussi est-il investi d'un pouvoir de réglementation portant notamment sur des mesures propres à assurer:

1. le rattrapage dans les milieux défavorisés en matière d'éducation;
2. le développement de l'éducation de l'enfance inadaptée et de l'éducation des adultes;
3. l'organisation de cours d'études pour des personnes autres que catholiques ou protestantes.

... en concertation avec
les commissions scolaires

Son action dans ces domaines est toutefois assujettie au principe général qui régit l'ensemble de ses attributions: c'est "en concertation" avec les commissions scolaires qu'il doit agir. Pourtant, malgré cette qualité démocratique qui doit caractériser son pouvoir d'intervention en ce domaine, les commissions scolaires restent jalouses de leur autonomie et certaines vont même jusqu'à demander que dans toute nouvelle loi, tous les secteurs liés à la pédagogie soient explicitement exclus de son champ de responsabilité. Nous touchons ici un point particulièrement délicat: même après quatre années de cheminement commun, les commissions scolaires sont généralement opposées à tout empiètement du Conseil sur ce terrain, quels qu'en soient les objectifs.

Les milieux montréalais sont davantage
préoccupés par la dimension pédagogique

Si cette attitude caractérise bien les administrations scolaires, on doit cependant noter une

légère évolution dans les perceptions de l'ensemble du milieu montréalais en regard des objectifs pédagogiques: les divers mémoires présentés au comité de restructuration du Conseil scolaire en juin 1975 témoignent maintenant d'une légère insistance sur cet ordre de préoccupation. Contrairement à ce qui s'était produit lors de la présentation des projets de loi antérieurs, tous les organismes mentionnent les objectifs pédagogiques de la restructuration:

> "Chez les franco-catholiques, le comité de parents de la région II de la C.E.C.M. a demandé "que le Conseil considère le bien des élèves comme la priorité dans l'élaboration de leur projet définitif de restructuration". C'est le cas de plusieurs autres groupes francophones tels que "Communauté de base, l'Association des parents catholiques, l'Association des cadres scolaires du Québec".
>
> "Les objectifs pédagogiques proposés dans les mémoires issus de la communauté anglophone catholique touchent à la fois l'enfant comme individu et comme élément d'un environnement socio-culturel: (...) assurer un enseignement de qualité (comité de parents, région A et B), "des services adéquats à la population à desservir" (Association of Catholic Principals) ou encore "the realization of quality education" (Association of Directors of English Schools)..."

> "On retrouve aussi dans les mémoires d'un certain nombre de groupes anglo protestants l'idée que la restructuration doit "augmenter le niveau général de l'éducation" (P.S.B.G.M.) ou répondre "aux besoins des enfants" (P.S.G.B.M., rapport minoritaire).
>
> (...) On retrouve par ailleurs dans deux mémoires l'idée que la restructuration doit permettre "d'égaliser les chances" (P.S.B.G.M., Quebec Association of School Administrators). Le mémoire minoritaire du P.S.B.G.M. se fait plus précis: la restructuration doit amener "the alleviation of iniquities where we can and resist organizational planning which maintains or perpetuates social ills and injustices" (1)

Il est étonnant que deux organismes seulement mentionnent ce dernier point dans leurs préoccupations, car la correction des inégalités socio-économiques a toujours constitué un objectif prioritaire des entreprises de restructuration scolaire en Amérique du Nord. De plus, les rapports Parent et Pagé au Québec, et Goldenberg en Ontario, ont tous mis en évidence cette nécessité de réduire les effets néfastes des inégalités socio-économiques entre les différents quartiers scolaires des régions métropolitaines.

---

(1) Proulx, Jean-Pierre, La communauté montréalaise et la restructuration scolaire, C.S.I.M., 1975, pp. 38-39

Mandat confié au Conseil:
rattrapage des milieux défavorisés

En fait, sur cette question particulière, le Conseil scolaire recevait un mandat clair: "adopter des mesures propres à assurer le rattrapage dans les milieux défavorisés". Quelles initiatives concrètes furent engagées?

> "Depuis sa création, le Conseil scolaire (...) assure la planification, la coordination et le financement des mesures de rattrapage. Pour ces fins, deux comités ont été formés; le premier formé de membres du Conseil, détermine l'orientation générale; le deuxième, composé de fonctionnaires des commissions scolaires, coordonne les projets locaux.
> Les budgets réservés aux mesures de rattrapage sont maintenus en disponibilité à l'intention des commissions scolaires qui peuvent en disposer après avoir présenté leurs plans d'action au Conseil et les avoir fait approuver par le coordonnateur des mesures de rattrapage".(1)

Le Conseil a donc assumé un rôle de financier, de planificateur et de coordonnateur dans ce domaine; afin de disposer de toute l'information nécessaire à une action efficace, il a d'ailleurs fait préparer

---

(1) Giroux, Marie, Les inégalités socio-économiques sur l'Ile de Montréal, document de travail, comité pp. 1-2

deux études pour évaluer les caractéristiques socio-économiques ("rapport sur les zones défavorisées de l'île de Montréal") et établir des données quantitatives sur les clientèles défavorisées ("Identification des écoles fréquentées dans une large mesure par des enfants de milieux défavorisés").

Les initiatives du Conseil en ce domaine sont contestées

Malgré l'insistance mise par le Conseil sur des interventions de "service" en ce domaine, les initiatives engagées ont soulevé des critiques négatives de la part de plusieurs partenaires, certains les considérant trop timides, d'autres les jugeant carrément mal orientées. Il faut d'ailleurs reconnaître que la problématique même de "rattrapage en milieux défavorisés" s'est singulièrement modifiée au cours de la dernière décennie, divisant les principaux organismes actifs en ce domaine en deux groupes idéologiquement opposés. Un premier groupe adhère à la théorie traditionnelle en ce domaine: il s'agit effectivement de permettre aux régions

socio-économiquement faibles de "rattraper", tant au plan pédagogique qu'au plan matériel, celles dites "favorisées". L'autre tendance s'appuie sur une perspective fort différente de philosophie sociale et insiste davantage sur un respect des "différences" que sur un nivellement des conditions socio-économiques scolaires sur l'île. C'est sans doute pour favoriser la concertation sur une telle question que le Conseil n'a pas pris le parti de trancher le débat jusqu'à ce jour.

Autres secteurs
d'intervention du Conseil

Qu'en est-il des autres champs d'intervention qui furent confiés au Conseil en matière pédagogique? Qu'il s'agisse de l'enfance inadaptée, du développement de l'enseignement professionnel ou de l'implantation d'une politique "alimentaire" en milieu scolaire, toutes les initiatives du Conseil sont soumises à une méthodologie identique:

a) mise en place d'un comité bipartite (représentants du Conseil et des huit commissions scolaires) qui détermine le plan général de la politique à implanter et en discute périodiquement les modalités;

b) le plan général est ensuite soumis au Comité métropolitain des directeurs généraux pour analyse et discussion;

c) il est ensuite acheminé au Conseil pour approbation.

Cette procédure illustre bien les fonctions de planification, de coordination et de concertation que le Conseil entend assumer dans ce domaine; en fait, il n'agit que dans la mesure où les commissions scolaires et le Comité métropolitain des directeurs généraux l'invitent à le faire. Il faut donc reconnaître qu'au plan pédagogique, le Conseil a été particulièrement soucieux de respecter l'autonomie des commissions scolaires, tant au plan des procédures qu'à celui des initiatives.

Or, comment l'atteinte d'objectifs de cette nature est-elle évaluée par les commissions scolaires depuis la mise en place des nouvelles structures? Deux points de vue, en apparence fort divergents, nous permettent d'en juger:

> "Depuis la mise en place des nouvelles structures, un certain nombre d'objectifs pédagogiques poursuivis par les

> tentatives antérieures de restructuration ont été atteints, au moins "en partie, et les commissions scolaires actuellement en place continuent à les poursuivre: accessibilité à l'école, dans le sens de la qualité de l'enseignement comme dans celui de la satisfaction des besoins particuliers des divers milieux montréalais; améliorations des services scolaires pour toutes les catégories d'élèves, etc.," (C.E.C.M., Mémoire au Comité de restructuration du Conseil scolaire, décembre 1975, pp. 5-6).

Pour sa part, la commission scolaire du Sault St-Louis condamne l'inactivité du Conseil en cette matière:

> "Ne serait-ce qu'à titre d'exemple, rappelons d'une part que l'élève, élément vital de notre système d'éducation, n'a jamais fait l'objet de débats sérieux, et que, d'autre part, la pédagogie a toujours été au dernier rang des préoccupations dudit renouvellement qu'aurait dû susciter la loi 71" (Huit avis sur les structures et la répartition des pouvoirs, C.S.I.M., 1975 p.64).

En apparence divergents, car si la C.E.C.M. affirme que les objectifs pédagogiques de la restructuration continuent à être poursuivis, elle ne mentionne aucunement l'action du Conseil scolaire en ce domaine. Ce à quoi la commission scolaire du Sault St-Louis fait écho en jugeant sévèrement l'absence

d'intervention ou de préoccupation de ce dernier sur les objectifs d'ordre pédagogique. Or on sait que le Conseil, dans les limites de la "concertation", est effectivement intervenu pour favoriser la solution d'un certain nombre de problèmes communs à l'ensemble des commissions scolaires du territoire.

Positions ambiguës des partenaires montréalais

Cette attitude touche le fond de la question; car en fait, nous sommes ici en pleine ambiguïté. On reproche d'une part au Conseil, son peu d'initiative dans ce domaine, alors que d'autre part on lui conteste toute attribution de cette nature. Pourtant, ne se présente-t-il pas, sur ce plan, comme un lieu idéal pour l'analyse des problèmes et l'élaboration de solutions communes? Ne constitue-t-il pas un intermédiaire précieux pour une coordination métropolitaine de la recherche et de l'innovation pédagogique? Or, la concertation fut faible jusqu'à maintenant sur ces questions; la

responsabilité ne devrait-elle pas être portée par tous les partenaires, y compris les commissions scolaires qui devraient en être les principaux artisans?

Enfin soulignons que, sur l'ensemble de cette question, le problème reste entier et complexe. Car dans la perspective d'une décentralisation des responsabilités ministérielles, c'est un accroissement de l'autonomie des commissions scolaires qui serait consentie en ces domaines:

> "De plus, les commissions scolaires seraient invitées à effectuer une planification locale de façon que les services d'enseignement offerts correspondent mieux aux besoins locaux de la population de leur territoire. Ces services, indiqués dans le programme institutionnel propre à une commission scolaire, se prolongeraient au niveau de l'école dans une grille-matière et dans les plans d'études propres à chaque école. Les commissions scolaires auraient donc une autonomie accrue au plan de l'organisation scolaire et des régimes d'études" (1)

---

(1) Vers un nouveau mode de fonctionnement du système d'enseignement élémentaire et secondaire au Québec, juin 1975, M.E.Q., document pour consultation, p. IX

Il reste que sur la dimension pédagogique dans son ensemble, les consensus semblent presque impossibles à atteindre. Pourtant, les commissions scolaires montréalaises sont confrontées à des problématiques qui sont propres à toute cette région (éducation des adultes, enfance inadaptée, formation professionnelle pour n'en énumérer que quelques-unes), et en fonction desquelles une mise en commun des ressources ne pourrait que profiter à chacune d'elles et à l'ensemble. Mais cela nécessite de la part des divers partenaires qu'un réel effort soit consenti pour développer un esprit véritablement "métropolitain" en ce domaine. En somme, il est à prévoir que l'entente sur ce point constituera un des aspects les plus délicats dans tout projet de restructuration plus globale, quel qu'il soit.

2.3.2 Dimension organisationnelle

Modernisation des procédures de gestion

Toute entreprise de restructuration des services scolaires en milieu métropolitain se caractérise par l'introduction de nouvelles politiques

organisationnelles. Qu'il s'agisse de l'implantation de nouvelles structures ou d'un réaménagement des pouvoirs et des responsabilités confiées aux structures existantes, les divers projets de restructuration ont tous en commun la modernisation des procédures de gestion scolaire et leur adaptation au contexte métropolitain.

Rapports Parent et Pagé:
déconcentration et décentralisation

Ce sont ces objectifs qui guidèrent, au premier chef, les auteurs du Rapport Parent. Si on y recommandait la mise en place de corps publics plus forts, c'était d'abord et avant tout pour assurer "une décentralisation ou une déconcentration des décisions financières, administratives et pédagogiques et favoriser une large participation démocratique à la politique scolaire dans chaque région et pour l'ensemble de la Province" (tome IV, p. 178). Pour la région métropolitaine, ces objectifs devaient se concrétiser par la mise en place de sept commissions scolaires régionales, la création de comités scolaires et d'un Conseil de développement scolaire chargé,

entre autres, de la planification des services à l'échelle de toute la région. Les buts poursuivis étaient donc un nouveau partage des responsabilités et une décentralisation des pouvoirs:

> "Grâce à la distribution des juridictions entre d'une part, les trois niveaux d'administration - comité scolaire, commission régionale, conseil de développement scolaire - et d'autre part, le ministère de l'Education, on arrivera ainsi à trouver un juste équilibre entre la régionalisation qui s'impose à cause du morcellement actuel et la décentralisation des tâches administratives qu'assume le ministère de l'Education".
> (Rapport Parent, tome IV, p. 191)

Le Rapport Pagé allait formuler ses recommandations dans le même sens: pour lui, la restructuration devait s'articuler autour d'un regroupement administratif au niveau métropolitain et d'une décentralisation pédagogique au niveau des commissions scolaires et des écoles. Dans cette perspective, les nouvelles administrations locales étaient chargées de l'organisation de l'enseignement, ainsi que de l'administration et de la gestion financière courantes; pour sa part, le Conseil scolaire devait être investi de responsabilités claires aux plans

financier et administratif. Toutes ces mesures étaient sous-tendues par un objectif majeur, l'efficacité:

> "L'administration scolaire, dans un grand centre urbain comme Montréal, doit être efficace et rentable à tous points de vue. Pour atteindre ce but, nous croyons qu'il faut opérer un partage très clair des responsabilités entre les divers niveaux de la structure administrative. Chacun doit savoir envers qui il est directement responsable et connaître très exactement les dimensions de sa tâche.
> Une autre façon d'obtenir l'efficacité désirée nous semble consister en la mise en commun et l'utilisation maximale des ressources humaines, financières et matérielles de l'île. Enfin, un organisme central responsable de la répartition équitable des charges financières des contribuables et de la juste distribution des sommes disponibles, dans l'ensemble du territoire de l'île, peut seul assurer à tous l'équivalence des services".
> (Rapport Pagé, p. 36)

A quelques variantes près, les deux projets de loi subséquents (62 et 28) proposèrent une réorganisation des services scolaires montréalais qui respectait ces grands axes de développement. La loi 71 les concrétisa.

La loi 71 concrétise les mesures

Qu'introduisait-elle spécifiquement comme changements organisationnels? Rappelons qu'elle eut tout d'abord à s'inscrire dans le cadre général des dispositions de la Loi de l'Instruction publique concernant les élections des commissaires d'écoles applicables partout ailleurs dans la Province depuis la réforme effectuée quelques mois plus tôt par la loi 27 (1971). Cependant, elle établissait un Conseil scolaire auquel elle confiait le mandat explicite de pourvoir:

- au financement des commissions scolaires;
- à la planification de leur fonctionnement et de leur développement;
- à l'organisation de services pouvant profiter à toutes.

Pour s'acquitter d'un tel mandat, ce Conseil acquérait un pouvoir de réglementation portant notamment sur le rattrapage en milieux défavorisés, l'éducation de l'enfance inadaptée, l'éducation des adultes, l'utilisation rationnelle des équipements

scolaires et le développement de services communautaires. Il était également investi de la responsabilité de fixer le taux uniforme de la taxation, d'en percevoir le produit et d'en effectuer le partage entre les diverses commissions scolaires selon les budgets approuvés par lui et par le ministre. Ainsi que nous le soulignions précédemment, ce pouvoir de contrôle et de coordination devait cependant être assumé "en concertation avec les commissions scolaires", ce qui impliquait un type d'intervention beaucoup plus à base de coopération que d'autorité.

Pour leur part, les commissions scolaires demeuraient propriétaires de leurs biens meubles et immeubles et elles conservaient leurs responsabilités pédagogiques: en fait, elles ont la haute main sur l'organisation et la direction des services d'enseignement à leur clientèle respective, catholique ou protestante, et doivent de plus accueillir les enfants autres que catholiques ou protestants qui s'inscrivent dans leurs écoles.

On se rappellera également que les objectifs administratifs fondamentaux de la restructuration avaient été définis comme suit:

1. rationaliser l'administration scolaire en vue d'une meilleure distribution des ressources humaines et matérielles;
2. assurer une décentralisation de l'organisation pédagogique afin d'instaurer des structures qui répondent mieux aux besoins des populations locales.

Ces objectifs sont perçus différemment selon l'appartenance socio-culturelle

Comment ces deux objectifs furent-ils perçus par le milieu montréalais? - De façon fondamentalement différente, selon qu'il s'agisse d'organismes francophones ou anglophones. Déjà, lors de la présentation des projets de loi 62 et 28, ces différences s'étaient exprimées dans le sens suivant:

> "Pour les organismes francophones, la rationalisation des structures passe avant leur décentralisation. Ils accordent plus d'importance à la planification des équipements scolaires et des services éducatifs qu'à la répartition des pouvoirs aux différents paliers de la structure.

> "Les anglophones pour leur part ont une position inverse: ils insistent plus sur la nécessité d'assurer une décentralisation de l'organisation administrative et pédagogique: ils sont donc plus sensibles aux ingérences du M.E.Q. et du Conseil scolaire dans le champ des responsabilités des commissions scolaires" (1)

Ces positions illustrent à quel point l'aspect organisationnel constitue un premier élément important de différenciation entre les deux groupes culturels. Voici d'ailleurs en quels termes une étude conduite récemment auprès des cadres scolaires montréalais le résume:

> "Au plan organisationnel, on pose comme principe de base que chacun des deux groupes linguistiques principaux, français et anglais, à cause précisément des différences socio-culturelles fondamentales qui les distinguent, doit pouvoir bénéficier, dans sa propre langue et selon sa culture, de tous les services dont il a besoin pour s'épanouir pleinement ainsi que des structures d'animation et d'encadrement pédagogiques adéquatement adaptées à cette fin". (2)

Il va sans dire que ces "services essentiels", dans l'esprit des groupes qui se sont exprimés, englobent nécessairement les structures destinées à servir immédiatement les élèves et les écoles:

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'Opinion des organismes montréalais..., op. cit. pp. 17, 26, 31.

(2) Matthieu, J.-M. et Malone, E.J., Quelques aspects de la situation linguistique dans les huit commissions scolaires de l'Ile de Montréal, C.S.I.M., 1975, p.11

structures d'encadrement hiérarchique, structures d'animation pédagogique, structures des services aux étudiants.

Les commissions scolaires exigent une plus grande autonomie dans le domaine des équipements...

Parmi les autres réaménagements organisationnels, la question des équipements reste cruciale. Le Conseil reçut en effet un pouvoir de réglementation portant sur "l'utilisation rationnelle des équipements scolaires". Or l'ensemble des commissions scolaires, sous prétexte d'une lourdeur dans les processus d'approbations, en souhaitent la simplification et même la suppression lorsque les projets sont déjà autorisés et budgétés. Elles réclament en fait que les pouvoirs de décision et d'exécution en ce domaine leur soient restitués reconnaissant toutefois au Conseil un rôle de coordination "en vue d'assurer une utilisation rationnelle des équipements scolaires". La C.E.C.M. et le Comité métropolitain des directeurs généraux:

> "souhaitent que la commission scolaire conserve la propriété de ses biens meubles et immeubles et ce, selon la C.E.C.M.

"pour assurer un minimum d'efficacité et de rapidité dans la gestion de ces biens au service de la population scolaire". Enfin, la C.E.C.M. affirme que la planification des besoins locaux dans le domaine de l'équipement doit aussi demeurer la responsabilité des commissions scolaires, plus en mesure d'évaluer les situations". (1)

<u>et de la gestion budgétaire</u>

Au chapitre des budgets et des bilans d'opération, les commissions scolaires revendiquent également leur autonomie, sauf dans les cas où il s'agit de programmes spéciaux développés au niveau du Conseil. Elles reconnaissent toutefois au Conseil la responsabilité d'établir les règles à suivre en ce domaine, d'analyser les états financiers annuels des commissions scolaires et d'approuver leurs budgets. Les cadres scolaires, pour leur part, soulignent que la loi devrait "permettre au Conseil et aux commissions scolaires de répartir à leur gré le solde de leurs revenus, une fois que chacun a touché des sommes suffisantes pour satisfaire aux impératifs des règles de gestion du M.E.Q." (Huit avis..., p. 151)

---

(1) Levasseur, Jules, <u>Huit avis...</u>, op. cit. pp.146-147

Cette dernière recommandation se situe d'ailleurs tout à fait dans la ligne d'une éventuelle politique de décentralisation des pouvoirs du M.E.Q. dont les objectifs ont été définis comme suit:

> "- d'établir un meilleur équilibre entre la structure et ses mécanismes opérationnels, de mieux adapter les modes de gestion aux conditions différenciées du système, de situer les centres de décision, dans la mesure des responsabilités de chacun, le plus près possible des utilisateurs du système;
>
> - d'améliorer le processus de prise de décision et le mode de fonctionnement général du système, de façon à rendre les services éducatifs offerts plus pertinents par rapport aux objectifs de la sotiété, aux besoins et aspirations des populations du Québec". (1)

Quoi qu'il en soit, les objectifs organisationnels constituent probablement l'aspect de la restructuration qui suscite le plus vaste consensus positif de la part des divers partenaires. Certes, on souhaite que des modifications sérieuses soient apportées aux procédures de vérification et d'approbation utilisées jusqu'ici, qu'une plus large autonomie soit accordée aux "instances" locales une fois franchis

---

(1) Vers un nouveau mode de fonctionnement..., op. cit. pp. 11,13

les contrôles nécessaires, mais ces revendications paraissent dans l'ensemble fort réalistes si on considère le temps relativement restreint consacré à l'expérimentation des nouvelles structures. Il reste toutefois que ces revendications traduisent le besoin de modifications structurelles qui devront présenter des caractéristiques de fiabilité et d'adaptabilité. Fiabilité, dans le sens où les options proposées ne seraient pas sujettes à trop de changements; adaptabilité, de telle sorte que les développements imprévisibles, l'évolution dans la perception des besoins ou dans la définition des fonctions, pourraient être introduits sans détruire la structure complète du plan global.

2.3.3 Dimension socio-économique

Rapport Parent: corriger les inégalités au plan des charges financières

Si la Commission Parent avait justifié la création d'un Conseil de développement scolaire pour favoriser un progrès scolaire équilibré sur tout le territoire montréalais, elle avait fixé également

comme objectif prioritaire la normalisation du système de financement dans la région. Et pour cause! L'existence du morcellement administratif se traduisait en effet par le maintien de 41 commissions scolaires de tailles disproportionnées. Cette situation provoquait évidemment une inégalité des charges financières imposées aux contribuables et une inégalité des services offerts à la population. Voici en quels termes les auteurs définissaient cette situation:

> "Pour les catholiques surtout, l'évaluation de la propriété des particuliers et le taux de l'impôt foncier varient d'une commission scolaire à l'autre; des commissions scolaires riches, mais où les élèves sont peu nombreux, avoisinent des commissions scolaires densément peuplées et assez démunies au point de vue financier; les dépenses par élève n'équivalent pas, dans certaines commissions, à la moitié de ce qu'elles sont dans certaines autres; bref, la plupart des commissions scolaires à direction catholique, en dehors du territoire de la C.E.C.M., ou bien n'ont pas les effectifs, ou bien n'ont pas les ressources leur permettant de mettre sur pied ou de financer de bonnes écoles, surtout au niveau secondaire".
> (Rapport, Parent, tome IV, p.195)

Le Rapport Pagé et les projets de loi subséquents en confient la responsabilité au Conseil

Le Rapport Pagé, pour sa part, considérant que la mise en commun des ressources était devenue indispensable dans le domaine de la taxation et du financement, recommanda que le Conseil assume les principales responsabilités dans ce secteur. C'est également dans cet esprit que les projets de loi 62 et 28 définirent le rôle du Conseil: le taux uniforme de la taxe devait être fixé par lui, dans les deux cas, alors que les budgets des commissions scolaires devaient lui être soumis; dans le premier projet de législation, le Conseil devait transmettre ces budgets au ministre avec ses recommandations, mais sans les modifier. Le projet de loi 28 fut encore plus restrictif sur ce point en accordant au Conseil le pouvoir d'approuver ou de modifier les budgets des commissions scolaires avant de les soumettre au ministre. Ces mesures visaient une meilleure répartition des charges financières et s'assortissaient, dans le projet de loi 28, d'un pouvoir de réglementation qui portait notamment sur le rattrapage en milieux défavorisés.

Accord surtout théorique
sur la question du rattrapage

Il convient, en traitant de la dimension socio-économique, de considérer à nouveau cet aspect de la question. De quelle façon ces impératifs socio-économiques furent-ils mis en cause par les divers partenaires? Selon Pierre Beaulieu, les mémoires présentés lors des audiences publiques sur les deux projets de loi indiquent une difficulté: si tous s'accordent pour reconnaître la nécessité d'assurer une répartition égale des revenus entre les commissions scolaires, on s'en tient généralement à ce seul niveau de pétition de principe:

> "En fait, tous les organismes sont en faveur d'une mise en commun des revenus en vue du bien général. Cependant, tous ne le disent pas explicitement. En effet, un peu plus de la moitié seulement des organismes se prononcent clairement en faveur de ce principe général de l'égalisation des taxes scolaires et de leur distribution équitable en vue de garantir à tous les mêmes avantages et les mêmes chances en éducation.
> (...) Toutefois, se prononcer en faveur d'une uniformisation des taux de taxation et d'une redistribution des fonds scolaires au prorata des individus ne s'avère pas suffisant pour réaliser une véritable démocratisation scolaire sur l'île de Montréal. Car au-delà de l'uniformisation des budgets des commissions scolaires, il subsiste malgré tout, entre celles-ci, au niveau de la réalité concrète, des inégalités flagrantes dues surtout à l'existence de zones défavorisées". (1)

---

(1) Beaulieu, Pierre, Opinion des organismes..., op. cit. p.132

Comment un tel fait peut-il être passé sous silence par près de 50% des organismes? Cela est d'autant plus étonnant que le problème avait reçu une publicité énorme depuis qu'à un niveau global, pour ne pas dire "national", la Commission B & B avait indiqué une anomalie grave:

> "Au niveau du revenu, les Canadiens-français sont toujours, à l'échelon national comme à celui des provinces, y compris le Québec, au-dessous de la moyenne, et ce sont eux qui subissent le plus les conséquences des inégalités régionales, étant donné que leur revenu moyen est celui qui se rapproche le plus des diverses moyennes provinciales. En d'autres termes, si la province est pauvre, c'est le Canadien-français qui sera le plus susceptible d'être pauvre. Son revenu moyen est inférieur à la moyenne nationale et ce pourcentage reste à peu près le même quelle que soit la province. Les Canadiens-anglais gagnent 10% de plus que la moyenne, qu'il s'agisse de la moyenne nationale, ou des moyennes provinciales, sauf en Nouvelle-Ecosse (où ils forment 9% de la main-d'oeuvre) et sauf au Québec, où ils gagnent 40% de plus que la moyenne québécoise" (1)

<u>La loi 71 redéfinit les modalités de taxation</u>

Les répercussions sur la carte montréalaise étaient évidentes, ainsi que l'avait clairement indiqué le Rapport Parent. Le législateur ne négligea

---

(1) Commission Royale d'Enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, in; Coupures de Presse, La Presse, VII

aucunement cet aspect, et avec la loi 71, il opéra une refonte globale des modalités de taxation scolaire sur l'île de Montréal:

> "La loi a prévu de nouvelles dispositions en matière de taxation scolaire sur l'île de Montréal, à compter du 1er juillet 1973.
> Elle prévoit que les immeubles ne seront plus inscrits sur une liste catholique, une liste protestante ou une liste neutre, mais qu'ils font désormais partie d'une catégorie groupant les immeubles qui sont la propriété de particuliers ou d'une autre catégorie groupant ceux qui sont la propriété de corporation. De plus, tout immeuble appartenant à un particulier et évalué à plus de $100 000, fait l'objet d'une surtaxe pour la partie qui excède ce montant, le taux alors applicable est le même que celui qui est en vigueur à l'égard des immeubles possédés par les corporations.
> Le taux de la taxe des particuliers et celui de la taxe des corporations est déterminé par le Conseil. Les taxes sont perçues par les corporations municipales et remises au Conseil, l'évaluation des immeubles est régie par la loi sur l'évaluation foncière". (1)

Voilà donc pour les mesures relatives au réaménagement des pouvoirs et des modalités de taxation sur l'île; le Conseil, tel qu'il avait été recommandé

---

(1) Fortin, Marcel, Incidences du projet de restructuration sur les normes de gestion et de financement du M.E.Q., document de travail, février 1976, Taxation

dans tous les projets antérieurs, a la haute-main sur toutes ces opérations; en fait, il est le seul pourvoyeur financier pour toutes les commissions scolaires de l'île. Quant aux mesures propres à favoriser le rattrapage des milieux défavorisés, il s'est jusqu'à maintenant borné à conduire les études nécessaires à une action cohérente ainsi que nous l'indiquions précédemment.

Insatisfaction des partenaires montréalais

Or, sur l'un et l'autre aspect, les diverses commissions scolaires manifestent peu d'enthousiasme face aux réalisations accomplies par le Conseil. En fait, elles vont même jusqu'à demander que le système de taxation soit à nouveau revisé, certaines endossant l'hypothèse qu'il ne soit plus basé sur l'évaluation foncière. D'autre part, ces mêmes commissions scolaires réclament que le droit de surtaxe leur soit de nouveau consenti: pour l'instant, ce pouvoir est accordé au seul Conseil scolaire qui en redistribue le produit dans un cadre de priorités, évitant ainsi le danger d'en

revenir à une disparité fiscale à laquelle la loi 71 voulut justement mettre un terme.

particulièrement sur la question du rattrapage

Mais qu'en est-il en regard des inégalités socio-économiques? Un organisme en particulier formule une critique articulée des réalisations accomplies par le Conseil en ce domaine:

> "Depuis 1973, le Conseil scolaire a la responsabilité du financement des commissions scolaires de l'île. Il reçoit les subventions gouvernementales, procède aux emprunts, fixe les taux de la taxe et établit une forme de redistribution des sommes disponibles. Dès les premières heures d'existence du Conseil, on a cherché sans y parvenir, à trouver une formule de répartition qui tiendrait compte de tous les facteurs qui influencent différemment les budgets des commissions scolaires. La formule magique, le Conseil ne l'a pas trouvée ni en 1973, ni en 1974, ni en 1975. La répartition des ressources se fait donc actuellement pour la presque totalité du produit de la surtaxe, selon un per capita uniforme qui ne tient compte ni des situations particulières, ni des milieux sociologiques, ni des priorités pédagogiques ou administratives des commissions scolaires.
> Cette formule de distribution est certes plus équitable que celles utilisées dans le passé, mais elle n'assure pas nécessairement la qualité des services dans toutes les commissions scolaires, à tous égards, et n'a pas résolu le problème du rattrapage entre commissions scolaires, un des principaux objectifs du Conseil". (1)

---

(1) Levasseur, Jules, Huit Avis..., op. cit. p.17

Cette critique, formulée par la C.E.C.M., semble tout à fait justifiée. Comment expliquer, en effet, que les initiatives du Conseil aient été aussi timides à cet égard, ce dernier se bornant à effectuer une répartition des ressources selon un per capita uniforme, sans tenir compte des commissions scolaires qui ont des clientèles provenant de milieux socio-économiques défavorisés? Certes, le Conseil a conduit deux études en profondeur sur l'identification de telles clientèles, et c'est là une première démarche essentielle. Mais où est cette ponction financière des milieux économiquement avantagés au profit des groupes plus démunis? La loi 71 n'en faisait pas une obligation, mais elle dotait le Conseil d'un pouvoir de réglementation qui lui permettait de s'attaquer à ce problème en priorité.

Ici encore, il convient peut-être d'invoquer les retards occasionnés par la mise en place des infrastructures nécessaires au Conseil scolaire; il reste toutefois qu'au cours des trois dernières années, le Conseil n'a affecté qu'une seule personne

à tout ce dossier. Quoi qu'il en soit, c'est aux divers partenaires montréalais qu'il incombe d'établir une politique métropolitaine plus articulée sur toute cette question. Certains éléments de solution sont déjà bien spécifiées:

> "La Commission (C.E.C.M.) est d'avis que le financement doit demeurer la responsabilité du Conseil mais qu'il lui faudra, d'une part, raffiner considérablement sa formule de redistribution des ressources (pour atteindre l'objectif de justice recherché et pour sauvegarder l'autonomie des commissions scolaires dont l'action est à l'heure actuelle limitée par les décisions du Conseil dans certains domaines) et, d'autre part, assouplir et préciser ses mécanismes de contrôles". (1)

Voilà donc pour l'ensemble du problème ... et quelques éléments de solution qui paraissent "envisageables" à court terme.

2.3.4. Dimension socio-politique

Deux types d'objectifs

On peut répartir les objectifs socio-politiques poursuivis par la restructuration en deux grandes

---

(1) Levasseur, Jules, Huit avis..., op. cit. C.E.C.M. p.18

catégories:

a) les objectifs liés à l'aménagement des structures politiques scolaires (démocratisation);

b) les objectifs politiques poursuivis par les divers groupes en présence, objectifs qui débordent le strict cadre scolaire.

1) <u>démocratisation des structures politiques scolaires</u>

Nous avons énuméré précédemment (p.44) les divers correctifs apportés par la loi 27 dans l'atteinte des objectifs liés à la démocratisation des structures scolaires montréalaises: élection de tous les commissaires, extension du suffrage universel à l'ensemble de l'île, éligibilité pour tout citoyen de 18 ans et plus au poste de commissaire, établissement de comités d'écoles et de comités de parents. La mise en application de ces mesures recueillit un vaste consensus, d'autant plus qu'elle permettait de combler le léger retard de la région montréalaise sur le reste du Québec

en ces matières et constituait une modernisation des structures politiques scolaires réclamées depuis plusieurs années dans le milieu montréalais.

2) <u>recherche de consensus au plan des objectifs politiques généraux</u>

Quant aux objectifs politiques plus généraux, leur apparition dans les débats qui entourèrent les divers projets de loi ne s'est jamais démentie et on peut constater que les écarts entre les idéologies politiques propres à chacun des groupes constituant la communauté montréalaise furent toujours au centre des oppositions souvent violentes qui se manifestèrent. Qu'il s'agisse des projets recommandant l'établissement de commissions scolaires unifiées ou linguistiques, les consensus se manifestèrent davantage dans le sens d'un rejet des propositions que de leur acceptation. Seule la loi 71 permit de ne pas soulever les levées de boucliers que les projets antérieurs avaient suscitées, en évitant justement de trancher la question linguistique. Car c'est à ce niveau précis que les antagonismes se sont toujours manifestés avec force.

Différences entre les objectifs socio-politiques des Américains et ceux des Canadiens

Nous touchons ici un aspect bien particulier de la situation montréalaise. Aucun autre projet de restructuration des services scolaires en région métropolitaine n'aura soulevé de mouvements d'opposition aussi violents de la part des divers partenaires. Car à la limite, on peut considérer que les projets de cette nature ont toujours constitué des entreprises de rationalisation administrative, et furent perçus et discutés comme tels par les divers partenaires concernés. Quant aux aspects intégrateurs des diverses composantes socio-politiques des communautés métropolitaines, ils ne semblent pas avoir constitué d'obstacles majeurs. Le chercheur américain Swanson en justifiait d'ailleurs le principe dans les termes suivants:

> "Toute nouvelle structure d'administration de l'éducation en milieu métropolitain devrait promouvoir l'intégration sociale, économique, raciale, ethnique et culturelle de la population. Ceci a toujours été une fonction principale de l'école publique..." (1)

---

(1) Levasseur, Jules, Expériences internationsles..., p. 7, op. cit.

Ce principe n'a jamais été contesté par nos voisins du Sud si ce n'est dans les cas où son application n'était pas assurée*; on doit cependant reconnaître qu'il ne prête à aucune confusion dans un pays qui a toujours été caractérisé par une intégration raciale et culturelle à la culture dominante; c'est le "melting pot" américain.

particulièrement au plan des droits linguistiques

Pour des raisons qui tiennent à l'histoire de la communauté canadienne, c'est justement le respect d'un principe totalement différent qui fut mis de l'avant: le respect des droits culturels des deux collectivités fondatrices de la Confédération, particulièrement au plan de la confessionnalité scolaire. Le Québec, plus que toute autre province canadienne, a toujours consacré ce principe en reconnaissant scrupuleusement à la minorité protestante ses "droits" en cette matière. Mais là où

---

* En 1969, la législature du Michigan dut abolir une loi qui n'assurait pas à la fois l'intégration raciale et sociale entre Blancs et Noirs et le "community control". Elle en édicta une autre en 1970 qui, cette fois, respectait ces principes. Cette loi est toujours en vigueur dans la ville de Détroit.
Dans Levasseur, Jules, Expériences internationales..., p.37

la situation se complique singulièrement, c'est dans l'interprétation de ces droits au plan linguistique. Entendons par là que les diverses analyses socio-politiques de la situation montréalaise établissent clairement les ruptures de consensus entre les groupes anglophones et francophones dès qu'il s'agit de cette question particulière.

On sait que la solution apportée par la loi 71, qui reportait l'éventualité de la commission scolaire "unifiée", désamorçait en partie la question linguistique. Elle présupposait toutefois que certains gestes soient posés par le Gouvernement, notamment au chapitre de l'intégration des immigrants. Cette question était capitale, car dans les conditions qui avaient prévalu jusqu'alors, l'instauration d'un double réseau linguistique favorisait l'anglicisation rapide des immigrants. Les auteurs du Rapport Pagé l'avaient d'ailleurs relevé et, lorsque survint le conflit de St-Léonard, le Comité soumit un certain nombre d'observations:

"- urgence de la politique de la langue;
- toute politique de la langue devrait respecter scrupuleusement les droits

des résidents de longue date, ne pas modifier le régime qui existait lorsque les néo-canadiens vinrent s'installer au Québec mais établir des exigences plus nettes pour ceux qui s'y établiraient dans l'avenir;
- s'il existe pour les parents un droit au choix de l'école, il existe également pour toute nation un droit à la vie et à la culture;
- dans le milieu montréalais, les programmes d'études doivent conduire tout élève terminant ses études secondaires à parler couramment la langue officielle qui n'aura pas été sa langue principale d'instruction."

(Rapport Pagé, pp. 37-43)

C'est dans le respect de ces grands principes que les projets de loi 62 et 28 établirent leur politique en cette matière; ils s'appuyèrent sur trois options majeures:

1. respecter les droits de la majorité (francophone) afin de favoriser son épanouissement sans toutefois brimer les droits de la minorité;
2. respecter les droits et les privilèges acquis de la minorité;
3. favoriser le rapprochement des "deux solitudes" tout en respectant les droits des deux communautés.

Importance de la dimention politique
pour les partenaires montréalais

Dans les mémoires présentés en vue de ces deux projets de loi, cet aspect des objectifs socio-politiques constitua le domaine où les interventions des trois types d'organismes: francophones, anglo-protestants et anglo-catholiques, s'avérèrent les plus nombreuses. Voici ce qu'en dit l'auteur du rapport:

> "Il semble donc que la dimension politique apparaisse aux yeux de la plupart des organismes comme la dimension la plus importante du projet de restructuration de l'île de Montréal. La quasi totalité des mémoires mentionnent entre autres parmi les principes fondamentaux, la promotion du groupe majoritaire, le respect des droits (surtout les droits de la minorité), le maintien des privilèges acquis, la reconnaissance de la dualité culturelle, la reconnaissance des "deux majorités" etc. Bref, tous les organismes, à peu d'exceptions près, tiennent un discours socio-politique et élaborent une analyse de restructuration en termes de rapports entre les deux groupes linguistiques". (1)

Mais surtout antagonismes
entre les divers groupes

On peut d'ailleurs se faire une idée assez précise des antagonismes qui caractérisent les positions

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes.., p.19

exprimées alors par les divers groupes en comparant le contenu de leurs interventions respectives:

> "Les groupes francophones: ils expriment d'abord et avant tout la nécessité du respect des droits de la majorité ("sauvegarder et favoriser l'épanouissement de la majorité francophone du Québec"). Pour sa part, le Front Commun pour la défense de la langue française s'exprimait dans les termes suivants: "il n'est pas possible de mettre fin à la discrimination linguistique que subit la nation québécoise opprimée si nous n'enlevons pas les privilèges de la nation opprimante, c'est-à-dire canadienne anglaise".
> Pour leur part, les commissions scolaires adoptent une position beaucoup plus mitigée et parlent plutôt du respect des droits et des privilèges acquis de la minorité, ainsi que du rapprochement souhaitable des deux communautés.
> Les groupes anglophones: la plupart d'entre eux, tant protestants que catholiques, ne font pas mention du groupe majoritaire du Québec et érigent encore moins le respect des droits de ce groupe en principe. La grande majorité des organismes anglo-protestants insistent d'abord et avant tout sur le respect des droits et des privilèges acquis de la minorité.
> Quelques-uns mentionnent quand même l'existence du groupe francophone, mais au lieu de considérer la situation du Québec en termes de majorité - minorité, ils parlent plutôt de dualité linguistique et de société multiculturelle. Selon eux, il existe au Québec deux "majorités" et les droits de chacune doivent être également garantis et respectés.

> D'autres organismes anglo-catholiques insistent pour leur part sur le rapprochement des deux solitudes au Québec tout en respectant les droits des deux communautés. Souhaitant une plus grande collaboration entre francophones et anglophones, ces organismes envisagent eux aussi les relations entre les deux groupes comme des relations d'égal à égal et non comme un rapport de majorité à minorité. Enfin, le rapprochement qu'ils préconisent a souvent comme but ultime l'instauration d'une société bilingue et biculturelle au Québec" (1)

Donc, des positions diamétralement opposées quant aux objectifs politiques poursuivis par les divers groupes en présence. Et ces antagonismes profonds au plan de la perception de la société québécoise, à tout le moins au plan de la poursuite des objectifs culturels, se répercutent dans un clivage idéologique profond manifesté avec force chaque fois que l'Etat proposait un modèle de restructuration qui mettait l'accent sur les droits linguistiques de la majorité. En fait, une observation de ce qui se passe depuis plusieurs années nous montre que chez les francophones le Québec est de plus en plus perçu comme une nation autonome, un pays. Or, cette perception est beaucoup moins partagé par les anglophones.

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes..., pp. 24-25, 30-32

La loi 71 met l'accent sur le développement scolaire

Qu'en est-il maintenant? En établissant "provisoirement" un regroupement des commissions scolaires sur une base confessionnelle, la loi 71 permit aux diverses parties de manifester leur accord à un plan qui préconisait surtout le développement scolaire et qui ne tranchait pas la question linguistique. Le Gouvernement décida de régler toute cette question dans le cadre d'une législation plus globale, la loi 22. Cela implique-t-il que les oppositions entre les deux groupes aient diminué? Il semble que non; en fait, la vague de contestation soulevée par la loi 22, notamment au chapitre de la langue d'enseignement, indique clairement que les positions des groupes anglo-protestants se sont polarisées et s'expriment maintenant par la voie de recours devant les tribunaux.

Modification récente des attitudes

Fait curieux cependant les mémoires présentés au Comité de restructuration du Conseil scolaire

en mai 1975 indiquent une modification importante des attitudes sur cette question, l'ensemble des organismes manifestant maintenant peu d'attention à cette question, sauf les anglo-catholiques:

> "Les groupes anglo-catholiques ont dans leur presque totalité exprimé le désir que la restructuration "garantisse aux catholiques anglophones la même autonomie au sujet de l'éducation de leurs enfants que d'autres groupes de religions et de cultures différentes se sont vu accorder." C'est la même demande que l'Association of Directors of English Schools a exprimé dans les termes suivants: "That the Anglophone Educational community may be assured of the right of self-determination".
> Parmi les anglo-protestants, un seul groupe a fait référence au niveau politique en parlant des objectifs fondamentaux. C'est le Quebec Home and School Associations. Elle a demandé que les structures permettent "that the voice of the parents will be listened to with respect and sympathy".
> Chez les francophones, deux organismes ont formulé des objectifs de nature politique; la Communauté de base a signalé que la restructuration devrait accélérer le processus de démocratisation et l'Association des cadres de la C.E.C.M. a parlé de donner aux écoles "toute leur autonomie pédagogique et aux commissions scolaires toute leur autonomie administrative et de gestion financière". (1)

---

(1) Proulx, J.P., La communauté montréalaise..., op. cit. pp. 45-46

On semble donc maintenant davantage préoccupé par une plus grande démocratisation des structures politiques scolaires, mais on en précise peu le sens ou la portée. Peut-être estime-t-on que le regroupement sur une base confessionnelle a "dépolitisé" le débat et que celui-ci ne redeviendrait aigu que lorsqu'un autre mode de restructuration pourrait être mis de l'avant. Pourtant, la situation est tout autre, car si les antagonismes politiques se sont peu exprimés au niveau des objectifs de cet ordre, ils se sont déplacés dans un autre champ, celui des objectifs socio-culturels, ainsi que nous le verrons dans les pages qui suivent.

2.3.5 La dimension socio-culturelle

Deux facteurs essentiels: la confessionnalité et la langue

Au plan socio-culturel, deux facteurs ont essentiellement influé sur le contenu des nombreux mémoires présentés tant dans le cadre des projets de loi 62 et 28 que lors des audiences tenues par le Comité de restructuration du Conseil scolaire (printemps 1975): la confessionnalité et la langue.

Sans nécessairement attacher autant d'importance au premier facteur qu'au second, on semble avoir reconnu en grande partie l'étroitesse des liens entre langue, culture et religion, en particulier là où existeraient des différences irréconciliables entre les deux grandes communautés culturelles: l'anglophone et la francophone. Nous allons tenter de retracer brièvement les cheminements idéologiques parcourus depuis dix ans en regard de l'un et de l'autre facteur.

Importance de la confessionnalité

De tout temps, la dimension confessionnelle a profondément marqué l'éducation québécoise. Jadis réalité de l'adhésion inconditionnée chez les francophones catholiques, elle constitua historiquement un facteur d'unité nationale. Aussi fut-elle spécifiquement protégée dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, ce qui fait dire au professeur Herbert Marx* qu'elle constitua "la pierre angulaire du système scolaire québécois" en protégeant,

---

* Marx, Herbrrt, Avis qur quelques points de droit constitionnels relatifs à la C.E.C.M., au P.S.B.G.M. et au droit à la dissidence, C.S.I.M., 1975, 32 pages

par l'article 93, le droit qu'une minorité catholique romaine ou protestante, dans quelque municipalité scolaire que ce soit, de signifier son dissentiment à des autorités scolaires qui professent une croyance religieuse différente de la sienne et d'établir ses propres écoles.

La Commission Parent privilégie la neutralité de l'Etat

Or, la Commission Parent, malgré les oppositions véhémentes qui s'étaient manifestées lors des débats entourant la création du ministère de l'Education, réaffirma en 1966 la neutralité de l'Etat en matière religieuse:

> "Pour ce qui regarde l'enseignement, nous pouvons donc conclure que l'Etat ne nie pas le principe de sa neutralité religieuse lorsqu'il agrée aux requêtes de groupes religieux qui demandent un enseignement religieux à l'école ou la confessionnalité scolaire. Mais la possibilité qu'a l'Etat de répondre positivement à ces demandes est limitée par les responsabilités qu'il a par ailleurs à l'endroit de l'enseignement. Tout d'abord, il lui incombe d'assurer un enseignement public, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres pouvoirs publics. De sa nature, l'enseignement public est ouvert à tous, sans discrimination de race, de classe,

de sexe, de religion. Chaque enfant, et maintenant de plus en plus chaque adulte, doit pouvoir accéder à l'enseignement qui correspond à ses aptitudes et à ses intérêts. C'est là un droit strict reconnu aujourd'hui de façon générale dans notre société; permettre à chacun d'exercer ce droit est une obligation tout aussi stricte, à laquelle l'Etat ne peut échapper. Dans une société homogène au point de vue religieux, l'Etat peut satisfaire à cette obligation dans le cadre d'un enseignement confessionnel, si tel est le désir de la population. Mais dans le contexte d'un pluralisme religieux, l'Etat a le devoir de protéger la liberté de conscience des citoyens en s'assurant que la confessionnalité des écoles publiques où l'enseignement religieux qui s'y donne ne blesse pas les convictions en matière religieuse des enfants qui fréquentent ces écoles. Et il est important de souligner ici que l'obligation qui incombe à l'Etat d'assurer un enseignement public à tous, prime sur le devoir qu'on peut lui faire d'autoriser l'éducation religieuse de groupes d'enfants dans ses écoles. En tant que responsable de l'ordre public et protecteur des droits et libertés des citoyens, l'Etat est d'abord tenu d'organiser et de maintenir l'enseignement public et de protéger la liberté des consciences. L'Etat acceptera donc que l'école participe à l'éducation religieuse des enfants, dans la mesure où celle-ci ne nuit pas aux exigences qui découlent du caractère public de l'école". (1)

---

(1) Rapport Parent, tome IV, pp. 33-34

et proposa l'établissement de commissions scolaires unifiées

Selon les auteurs, ce principe nécessitait une réforme dans le régime des commissions scolaires: l'établissement de la commission scolaire unique:

> "Il n'est plus possible d'assurer à tous un enseignement approprié et de bonne qualité, en continuant de s'appuyer sur une multitude d'administrations locales ayant le soin, pour la plupart, d'un nombre insuffisant d'enfants pour justifier la mise sur pied de tous les services nécessaires. Il faut donc réduire le nombre et augmenter la taille des commissions scolaires. Ce principe posé, un régime de commissions scolaires distinctes suivant les enseignements, que le partage s'y fasse suivant la religion ou suivant la langue, est à déconseiller comme tendant à une trop grande fragmentation. Une commission scolaire unique nous apparaît en même temps comme une condition essentielle d'un aménagement de l'école publique aussi respectueux que possible de la liberté des consciences pour tous les éléments de la population. Seule une administration scolaire unique, obligée de tenir compte de toutes les circonstances particulières du lieu et dûment préoccupée de la qualité de l'enseignement à fournir à tous, nous paraît en mesure de répondre au désir légitime des uns de voir dispenser à leurs enfants un enseignement confessionnel,

> et au désir légitime des autres de voir dispenser aux leurs un enseignement non confessionnel, en adoptant des solutions appropriées aux circonstances et qui soient équitables pour tous". (1)

Cette réforme, la Commission en affirmait ensuite la nécessité pour la région métropolitaine en formulant la recommandation suivante:

> "Nous recommandons que les commissaires et les administrateurs des commissions scolaires à direction catholique et des commissions scolaires à direction protestante étudient dès à présent, en commun, l'organisation de leurs services scolaires et leurs normes de dépenses, en vue de l'établissement de la commission régionale unique". (2)

On sait à quel point ces positions de la Commission Parent provoquèrent des réactions vives, voire des oppositions violentes, tant de la part des catholiques que de la part des protestants. Dès ce moment, les résistances les plus tenaces commencèrent à se manifester face à l'établissement de commissions scolaires uniques, ou "unifiées".

---

(1) Rapport Parent, Tome IV, p.153

(2) Idem, p. 209

La Commission Pagé recommanda
des commissions scolaires linguistiques

Croyant peut-être que ces oppositions seraient plus facilement conciliables si l'on proposait que le modèle de restructuration soit établi sur une base linguistique et culturelle, la Commission Pagé recommanda l'établissement de commissions scolaires linguistiques; celles-ci restaient toutefois "neutres" au plan confessionnel. Les mêmes groupes contestataires firent écho aux nouvelles propositions, mais souvent pour d'autres motifs: cette formule aurait consacré "de facto" le biculturalisme dans les structures scolaires québécoises, ce qui apparut inacceptable à bon nombre d'organismes francophones.

Les projets de loi 62 et 28 maintiennent
la proposition de commissions scolaires neutres

Les projets de loi 62 et 28 allaient reprendre ces propositions d'instituer des commissions scolaires "neutres", mais en offrant tout à tour des garanties linguistiques ou confessionnelles. Or, fait assez étonnant, dans les mémoires présentés

lors de l'introduction de ces deux projets de loi, peu d'organismes considérèrent la confessionnalité comme une dimension déterminante de la restructuration:

> "Si nous nous en tenons au seul projet de restructuration, cette éclipse de la dimension religieuse est d'autant plus surprenante que les projets de loi 62 et 28 préconisent justement des changements majeurs à ce niveau: c'est-à-dire la disparition des structures scolaires confessionnelles et l'établissement d'une organisation et de commissions scolaires neutres. (...) Au strict niveau des structures scolaires, bien peu d'organismes demandent le maintien des commissions scolaires confessionnelles. Il y a en tout six organismes (sur les 51 dont les mémoires ont été analysés) qui réclament le statu quo à ce niveau: 4 chez les francophones, 2 chez les anglo-catholiques et aucun chez les anglo-protestants. Les autres se disent d'accord avec le projet du gouvernement quant à l'établissement de structures scolaires non confessionnelles sur l'île de Montréal. Ils situent plutôt la confessionnalité au niveau de l'école. En outre, plusieurs organismes, surtout anglo-protestants, passent complètement sous silence cette dimension. (1)

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes..., p.113, 128 sq.

La loi opte pour un regroupement sur la base confessionnelle

Comme on le sait, ces deux projets de loi ne purent franchir les étapes nécessaires à leur sanction. Il fallut attendre la loi 71 pour que le processus de restructuration soit amorcé; le mode de regroupement choisi fut la confessionnalité, et l'on assista à la mise en place de huit commissions scolaires, six pour catholiques et deux pour protestants. Peut-être parce que le modèle choisi "provisoirement" était de nature confessionnelle, la majorité des organismes (36 sur 54) qui présentèrent des mémoires au comité de restructuration s'exprimèrent sur le sujet. Cependant, seulement huit organismes formulèrent des recommandations sur la présence de la dimension confessionnelle à l'intérieur des structures administratives et pédagogiques; les autres évoquant davantage cette dimension en fonction de l'école ou de l'enseignement religieux.

Trois courants principaux
chez les organismes montréalais

Une analyse du discours religieux de ces organismes révèle la présence de trois courants principaux:

> "Le premier souhaite le maintien ou la restauration de "l'école catholique authentique" et des structures confessionnelles. Dans ce groupe, on retrouve tous les organismes anglo-catholiques et un bon nombre d'organismes franco-catholiques.
> Le deuxième groupe est composé uniquement d'organismes franco-catholiques. Ces organismes bien que tous intéressés (à l'exception d'un) au développement d'une vie religieuse à l'école, se montrent beaucoup moins préoccupés par cet aspect: la religion constitue une dimension de l'école parmi d'autres dimensions et non plus nécessairement le pôle intégrateur comme chez les premiers. C'est pourquoi ils proposent aisément diverses solutions au plan des aménagements.
> Le troisième groupe est constitué de protestants. Pour eux, la définition d'une école protestante appartient bien plus à l'univers culturel (au sens large) qu'à l'univers religieux au sens strict. Concrètement, on favorise l'enseignement moral et religieux à l'école mais pour ceux qui le veulent". (1)

Afin de connaître non plus seulement la position des organismes, mais celle de la population en général, le Conseil scolaire confia à une équipe de sociologues, sous la direction de M. Normand Wener,

---

(1) Proulx, Jean P., La communauté montréalaise..., pp. 69-70

le soin de conduire une étude sur "Les aspirations des parents de l'île de Montréal sur l'école et la religion". Les parents interrogés (au nombre de 1 400) manifestèrent la convergence d'un certain nombre de consensus sur les points suivants:

1. La religion et l'éducation religieuse
   - la grande majorité des parents (80%) affirment que la religion est importante pour eux;
   - les trois quarts des parents (74%) interrogés éprouvent un sentiment d'appartenance à leur Eglise;
   - la grande majorité des parents (88%) veulent que leurs enfants reçoivent une éducation religieuse.

2. Présence de la religion à l'école
   les parents veulent des cours de religion à l'école dans une proportion de:
   - plus de 80% des catholiques;
   - près de 50% des protestants;
   - près de 10% des juifs.

3. La religion et la structure scolaire

   a) au niveau de l'école
      - à peine le quart (22% à 26%) des parents (catholiques, juifs et autres) tient à ce que l'école n'accepte que des enfants d'une seule et même religion (école confessionnelle fermée, école de syndics ou école dissidente);
      - plus de la moitié des parents (56% à 58%) sont d'avis que l'école ne devrait pas tenir compte de la religion pour l'admission des enfants;
      - une faible majorité des parents (52% à 55%) pensent qu'il devrait exister des écoles publiques neutres pour ceux qui le désirent et plus du tiers des parents (35%) y enverraient leurs enfants.

b) au niveau des commissions scolaires
- le quart des parents (22% à 25%) jugent qu'une commission scolaire confessionnelle ne devrait avoir sous sa juridiction que des élèves de même religion;
- une légère majorité de parents (51% à 53%), sont d'avis que la commission scolaire devrait s'occuper des enfants sans tenir compte de la confession religieuse;
- selon les parents interrogés, il revient aux parents (53%) et aux citoyens (17%) de décider du genre d'école et de commission scolaire et non au gouvernement (7%), aux commissaires (6%) ou aux églises (10%).

In: Wener, Normand, Les aspirations des parents de l'île de Montréal face à la religion et l'école, C.S.I.M., septembre 1975, 316 pages.

Ces chiffres permettent de dégager un certain nombre d'observations fort intéressantes touchant cette question:

a) sur l'éducation religieuse, une forte proportion de parents (surtout chez les catholiques) veulent des cours de religion à l'école;

b) par contre, seulement le quart (22% à 26%) revendiquent des écoles confessionnelles strictes;

c) au niveau des structures administratives, la même proportion (22% à 25%) veulent des commissions scolaires confessionnelles alors

qu'une légère majorité (51% à 53%) favorisent la neutralité confessionnelle à ce niveau pour ceux qui le désirent.

La confessionnalité doit surtout s'exprimer au niveau de l'école

Ces tendances viennent confirmer celles déjà exprimées dans le cadre des projets de loi 62 et 28. Selon les parents, c'est d'abord au niveau de l'école, et particulièrement sous la forme d'une éducation religieuse, que la confessionnalité doit s'exprimer; au plan des structures administratives (commissions scolaires), une nette évolution se manifeste dans le sens d'une acceptation de la neutralité. Ces positions ne devraient pas étonner: elles proviennent de la région du Québec où se manifeste de façon évidente un net pluralisme religieux. On doit d'ailleurs souligner que cette étude révèle d'autre part un taux de pratique religieuse de seulement 30% dans la région métropolitaine. Mais alors comment expliquer que le seul projet qui ait réussi à vaincre l'opposition des divers groupes en présence fut justement celui qui favorisa le regroupement sur

une base confessionnelle? Peut-être parce qu'en maintenant la confessionnalité au plan des structures administratives, c'était le seul projet qui ne s'attaquait pas directement à solutionner la question linguistique, ainsi que l'analyse de cette dimension nous permettra de le voir.

LA LANGUE

Le Rapport Parent favorise la commission scolaire unique

Sur la question linguistique, la Commission Parent proposait la neutralité des structures, soutenant même que, grâce au caractère civil de la commission scolaire unique, la dualité linguistique du système scolaire était assurée:

> "La commission régionale unique se présente comme la meilleure solution pour respecter non seulement la diversité religieuse, mais aussi pour assurer la dualité linguistique du système scolaire. Elle offrira la même souplesse pour faire les arrangements nécessaires, dans le respect de la qualité de l'enseignement et de l'égalité des droits des citoyens à leur langue. L'expérience montre en effet que l'enseignement catholique de langue anglaise a pu se développer grâce à des commissions scolaires locales administrant des écoles françaises et anglaises. En bien des endroits, on a

> ouvert une ou plusieurs classes de langue anglaise dans une école française; là où la population anglophone était suffisante, la commission scolaire a construit une école anglaise, à l'endroit le plus approprié. Sans que rien ne soit prévu à cet effet, sauf à Montréal, la population de langue anglaise a pu être représentée parmi les commissaires, par suite d'ententes plus ou moins explicites. L'expérience passée, dans le secteur catholique, nous permet donc de croire qu'au Québec, une commission scolaire unique administrant l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise offre assez de garanties de respect mutuel chez les deux groupes linguistiques pour que nous recommandions de confier à la commission régionale la juridiction sur tout l'enseignement, de langue française et de langue anglaise".
> (Rapport Parent, Tome IV, p. 158)

L'intention d'une telle proposition? Profiter des avantages pédagogiques du pluralisme:

> "Nous sommes persuadés qu'on découvrira aussi de grands avantages pour le progrès de l'enseignement, à rapprocher le secteur protestant et le secteur catholique, l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise, qui se sont beaucoup trop ignorés les uns les autres depuis longtemps. Dans chaque secteur, on a mené des expériences valables, on a fait des études et des expériences, on a profité du concours de pédagogues étrangers; mais rien de tout cela n'a fait l'objet d'échanges et de partages. Il faudrait pourtant

> que l'on sache bénéficier de la situation particulière du Québec; que, par exemple, l'école française profite davantage d'expériences ou de recherches menées dans des pays d'expression anglaise, et que l'enseignement anglais bénéficie des études pédagogiques faites dans les pays d'expression française". (Idem, p. 158)

Le Rapport Pagé opte pour la base linguistique

Ce principe de respect de la dualité culturelle, le Rapport Pagé allait à son tour y souscrire, mais dans une perspective encore plus évidente; la promotion du bilinguisme et du biculturalisme. Voici en quels termes les auteurs du Rapport s'expriment sur cette question:

> "Le rapport de la Commission Royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme dit:
>
> "Les mots biculturalisme et bicultural concernent deux styles de vie distincts, même s'il est clair que ces deux styles possèdent plusieurs éléments en commun. Si le bilinguisme ne doit pas conduire à une mixture des deux langues, de même la dualité culturelle au Canada ne saurait suggérer le mélange de ces deux cultures: chacune a son existence propre."
>
> Nous endossons cette opinion en proposant pour Montréal un système scolaire qui repose sur le respect des deux cultures et des deux langues. Nous croyons

> que les droits linguistiques des individus doivent être respectés et que des garanties en ce sens doivent être inscrites dans notre législation provinciale et éventuellement dans la constitution canadienne".
> (Rapport Pagé, pp.22-23).

Mais plusieurs membres
expriment leur dissidence

Or, cette proposition fut loin de soulever l'unanimité, et ce au sein même de la Commission. Premier point d'accrochage: la commission scolaire linguistique. Outre la déclaration publique du président Pagé favorisant la commission scolaire unifiée, la dissidence dans le même sens de MM. John T. McIlhone, Kevin Quinn et André St-Onge. Puis celle de M. Maurice Frenette, préconisant la division de l'administration en deux secteurs, l'un catholique, l'autre non catholique. Le second point d'accrochage portait sur les garanties constitutionnelles. Cinq membres de la Commission: Mme Doreen Richter, MM. Bradley, Moller, Peacock et Tilley, exigeaient que des garanties supplémentaires soient accordées. Voici en quels termes ils définirent leurs positions:

> "Nous ne sommes pas en désaccord avec la recommandation du Conseil qui veut qu'à l'avenir l'administration scolaire (élémentaire et secondaire) tant pour les écoles que pour les commissions scolaires soit divisée selon la confession, comme c'est le cas actuellement. Cependant nous ne pouvons accepter un tel système s'il n'existe pas de garanties adéquates à l'effet que nos droits linguistiques ainsi que ceux de nos confrères catholiques d'expression anglaise soient clairement protégés. En outre, de telles garanties seront insuffisantes si elles ne s'expriment que sous la forme d'un statut du gouvernement provincial alors qu'un simple vote majoritaire de la Législature suffirait à les abroger. Par ailleurs, nous tenons à souligner qu'il faut, ainsi que le rapport l'indique, que de telles garanties s'ajoutent aux garanties actuelles d'ordre confessionnel contenues dans l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord."
> (Rapport Pagé, p. 133)

Les organismes expriment à leur tour des positions antagonistes

Sur ces deux principaux points, les mémoires présentés dans le cadre des différents projets de loi qui suivirant allaient permettre aux multiples organismes montréalais de formuler clairement leurs positions et d'exprimer du même coup une nette "distanciation" dans leur perception idéologique de la

société québécoise. Particulièrement sur la question de la dualité culturelle et linguistique, les positions sont diamétralement opposées entre organismes francophones et organismes anglophones. Pierre Beaulieu a procédé à une analyse des perceptions de la société québécoise telles qu'exprimées par les divers organismes qui présentèrent des mémoires dans le cadre des projets de loi 62 et 28; ses réflexions vont dans ce sens:

> "Organismes francophones: la vision de la société québécoise telle qu'élaborée par les organismes (francophones) est essentiellement une vision collective. Selon ces organismes, l'analyse de la réalité socio-culturelle du Québec nous révèle l'existence d'une dualité linguistique et culturelle. Cependant, cette dualité n'est pas définie en soi, sans référence à la situation concrète qui prévaut au Québec. En réalité, cette dualité culturelle ne peut être définie que par rapport à une autre réalité non moins importante, l'existence d'une majorité francophone et d'une minorité anglophone. Dans l'élaboration de la vision de la société québécoise, tenir compte des dimensions collectives fondamentales c'est nécessairement tenir compte de cette réalité. C'est donc affirmer l'existence et les droits de la majorité.
> La plupart des organismes, tout en affirmant l'importance de respecter les droits de la minorité anglophone, reconnaissent que les droits de la majorité

doivent primer. Leur constat est unanime: la majorité francophone est menacée sur l'île de Montréal et la situation ne fera que s'aggraver si rien n'est tenté pour contrer de mouvement de "minorisation accélérée de la majorité francophone".

Organismes anglophones: contrairement aux organismes francophones qui situent leur vision de la société québécoise presque exclusivement à l'intérieur des frontières du Québec, la grande majorité des organismes anglo-protestants n'envisagent pas le Québec comme une entité en soi. Ils le considèrent plutôt exclusivement comme une partie intégrante du Canada et même du contexte nord-américain. Dans cette perspective élargie, la majorité francophone du Québec se voit confinée au rang de minorité.
(...) Dans un autre ordre d'idées, la plupart des organismes anglo-protestants mettent l'accent sur les différences qui séparent les deux groupes culturels. Cette réalité, disent-ils, a amené ceux-ci à développer depuis cent ans deux systèmes scolaires très différents. A un point tel que plusieurs organismes sont d'avis que ces différences sont si considérables qu'elles ne sauraient être surmontées efficacement par une législation arbitraire.(...) Ainsi, le Québec se doit de préserver la dualité culturelle de sa population et de son système scolaire, sinon il y perdrait, d'autant plus que de nombreux organismes anglo-protestants considèrent leur système d'éducation comme le meilleur parce que plus adapté au contexte nord-américain, tout axé vers l'industrie et le commerce. Nombreux aussi sont ceux qui insistent sur l'importance, pour le système scolaire

anglophone, de former des étudiants qui puissent rencontrer les standards nord-américains: "la création, à l'heure actuelle, d'un système scolaire complètement unifié ... entraverait de façon grave la croissance économique de Montréal et du Québec dans son ensemble" (Board of Trade).
Certains organismes anglo-catholiques ont toutefois une position originale: selon eux, on ne doit pas tolérer les deux solitudes: "l'avenir de notre province et de notre nation dépendra en grande partie de notre capacité de vivre et de travailler ensemble". Pour eux cette capacité de travailler ensemble ne pourra se développer qu'à l'intérieur de commissions scolaires unifiées. Ainsi, contrairement à l'opinion des organismes anglophones qui s'opposent aux structures unifiées, ce ne sont pas celles-ci, mais bien les structures linguistiques qui "mèneraient à la polarisation des deux communautés et éventuellement à des prises de position à la fois adverses et rigides." (1)

Donc, positions extrêmes de la part des deux groupes principaux, les anglo-catholiques se situant à mi-chemin entre les deux. Et dès que la question linguistique fait l'objet d'une prise de position claire dans l'intention du législateur, les antagonismes se manifestent encore plus clairement: on le

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes..., pp. 51-68

remarque particulièrement dans les mémoires soumis dans le cadre du projet de loi 28, qui mettait l'accent sur des structures parallèles de type linguistique et offrait des garanties à la minorité anglophone quant à la langue d'enseignement. Les différents groupes réaffirmèrent clairement leurs positions sur l'ensemble de la question:

> "Organismes francophones: la majorité de ces organismes soutiennent que les garanties accordées à la minorité anglophone quant à la langue d'enseignement sont trop nombreuses. En plus d'affirmer que la minorité anglophone n'a pas besoin de tant de garanties pour être assurée de recevoir un enseignement valable dans sa langue et selon sa culture, les organismes francophones sont d'avis que ces mesures superflues provoquent un dédoublement des structures qui vient alourdir inutilement l'administration de la chose scolaire. De plus, certains organismes (C.E.Q., F.T.Q., S.S.J.B. et Front Commun pour la défense de la langue française) se prononcent contre toute mesure institutionnalisant juridiquement une structure administrative bilingue dans le système scolaire québécois.
>
> Organismes anglo-protestants: contrairement aux francophones, tous les organismes anglo-protestants qui ont soumis un mémoire lors du projet de loi 28 affirment unanimement que, malgré l'instauration de structures parallèles de type linguistique, les commissions scolaires unifiées n'offrent pas et, qui plus est,

n'offriront jamais les garanties suffisantes pour le maintien et le développement d'un enseignement valable en langue anglaise. On demande même que des garanties soient accordées à un niveau supérieur: que des dispositions soient prévues permettant un recours en appel devant les Cours provinciales et qu'au niveau des commissions scolaires, la désignation par le Gouvernement de commissaires additionnels soit obligatoire plutôt que facultative.

Organismes anglo-catholiques: sur cet aspect, les avis des anglo-catholiques sont partagés: des sept organismes qui se sont prononcés sur les garanties offertes par le projet de loi 28 quant à la langue d'enseignement, trois considèrent ces garanties comme suffisantes, les quatre autres comme insuffisantes". (1)

Tels étaient donc les courants d'opinions qui caractérisaient les diverses communautés montréalaises avant l'adoption de la loi 71. Les positions apparaissaient nettement opposées, inconciliables mêmes, et rendaient particulièrement ardue toute entreprise de restructuration scolaire pour absence de consensus sur l'ensemble de la question linguistique.

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes..., pp. 90-94

La loi 71 situe la problématique linguistique dans un cadre plus vaste

Or, la loi 71 parvint à amorcer dans ses grandes lignes le projet de réforme administrative préconisée dans tous les projets antérieurs. Que contenait-elle comme mesures sur la dimension linguistique? Bien peu en fait: les garanties prévues par le projet de loi 28 au niveau des commissions scolaires (deux sous-directeurs généraux et des directeurs adjoints représentant la minorité dans les principaux services) étaient entièrement supprimées. Par contre, le Gouvernement se réservait le pouvoir de procéder à trois nominations au sein du Conseil scolaire afin de mieux équilibrer la représentativité des divers groupes religieux et culturels montréalais.

Nous avons précédemment souligné que la loi 71 désamorçait en partie la question linguistique. Cela semble bien le cas; pourtant, le ministre indiquait la nécessité pour le Gouvernement de prendre rapidement des mesures sur la question linguistique, notamment dans le but de favoriser "l'intégration harmonieuse des immigrants" à la communauté

montréalaise et, en particulier, à la majorité francophone. Ce fut l'objectif poursuivi par la loi 22. Or, en proposant que le mode de division des commissions scolaires s'opère sur une base confessionnelle, on pouvait espérer ainsi éviter que le projet de restructuration administrative ne soit encore une fois l'objet d'oppositions de la part des divers groupes pour des motifs culturels dont l'ampleur et les solutions débordaient le cadre de l'éducation pour atteindre celui d'une politique culturelle globale pour le Québec, ainsi que de nombreux groupes en avaient indiqué la nécessité dans leurs interventions sur les projets précédents.

Les organismes montréalais réaffirment leurs positions extérieures

Dans la présentation de leurs mémoires au Comité de restructuration du Conseil scolaire, les divers groupes (29 sur 54) réaffirmèrent pourtant leurs positions antérieures, considérant peut-être que la deuxième phase de la restructuration allait trancher de façon plus définitive l'ensemble de la

question. Voici en quels sens ils établirent leurs positions respectives:

> "<u>les groupes anglophones</u>: chez eux, la valeur suprême est le Canada. C'est à cette entité qu'ils s'identifient d'abord. Ils proposent donc une image idéale d'un Canada bilingue et bi-culturel et déclarent ne ménager aucun effort pour que leurs enfants incarnent concrètement cette image. Leur discours et leur pratique a naturellement comme objectif ou comme conséquence de justifier leur position au Québec et le maintien intégral du contrôle sur leur système scolaire. Au plan de l'analyse de la situation, ils se déclarent menacés, dans leurs droits, par les francophones et surtout par le Gouvernement du Québec dont les actions (loi 22) relèvent d'un "nationalisme étroit". Ils revendiquent donc pour tous les libertés de choix des parents quant à la langue d'enseignement. La valorisation extrême de la liberté individuelle, chez les protestants, fournit d'ailleurs une arme idéologique de plus.
>
> <u>les groupes francophones</u>, de leur côté, valorisent avant tout le Québec. C'est à lui qu'ils s'identifient affectivement. C'est là le pôle de leur unité. Au-delà de ce pôle fondamental, les organismes se séparent et leur division suit d'assez près leur division religieuse: ceux qui favorisent une approche théologique de l'école pratiquent en même temps un nationalisme religieux de type traditionnel, celui qui a été en quelque sorte dominant jusqu'à la Révolution tranquille. Ceux qui au plan religieux favorisent une approche séculière de la religion à l'école pratiquent en même temps un nationalisme profane de type culturel. Ils ont renversé l'ordre des valeurs: la

> langue passe avant la religion. C'est par elle qu'ils se définissent avant tout. Or, la situation pour eux, c'est la menace qui pèse sur la langue française: c'est sa lente et profonde détérioration causée pour les uns par la pratique institutionnalisée et idéalisée du bilinguisme, pour les autres, en fait pour la majorité, par la diminution numérique de la communauté francophone qu'accentue l'intégration massive des non francophones à l'école anglaise. Pour ces derniers la solution passe donc par l'affirmation des droits de la majorité francophone du Québec dans le respect des droits de la minorité anglophone. L'objectif de la restructuration, c'est l'épanouissement de la majorité francophone. Au plan du système, ce sont des mesures qui vont favoriser cet épanouissement."(1)

Donc, réaffirmation claire des positions fondamentales exprimées antérieurement. Pourtant, un fait nouveau nous est communiqué dans un autre document du Conseil portant précisément sur la dimension linguistique: les deux chercheurs, Jean Marie Matthieu et Edmund J. Malone, après enquête auprès des cadres scolaires des commissions scolaires de la région montréalaise, indiquent la faveur générale

---

(1) Proulx, JeanPierre, La communauté montréalaise..., op. cit. pp. 108-110

de ces derniers pour une division des commissions scolaires sur une base linguistique. Sauf pour quelques cadres qui préfèrent ne pas déroger à la position officielle de leur commission scolaire, la plupart se rallieraient à une telle hypothèse, même ceux qui favorisent à long terme la commission scolaire unifiée; ces derniers envisagent alors la division sur une base linguistique comme une étape intermédiaire, estimant que le milieu n'est pas encore prêt pour cette solution:

> "Si l'on veut répondre adéquatement aux besoins réels du milieu, la commission scolaire unifiée est impensable dans l'immédiat. C'est la division linguistique qui s'impose; les francophones et les anglophones sont et doivent demeurer séparés, en raison de leurs différences fondamentales de mentalité, d'aspirations, de culture et de style de vie. Par ailleurs, aujourd'hui, les préoccupations socio-culturelles et linguistiques apparaissent nettement plus fortes que les préoccupations religieuses. Une division confessionnelle ne serait donc pas réaliste. Il faut opter pour des structures linguistiques. La confessionnalité doit cependant conserver tous ses droits au niveau des écoles, dans le respect des convictions et du libre choix des parents. En d'autres termes, si l'on se place d'abord, comme il se doit, au niveau même de l'enfant et de ses besoins immédiats, pour passer ensuite de là à l'organisation de l'école puis à la structure d'encadrement de la commission scolaire, on

> doit logiquement aboutir à la structure d'encadrement à une division linguistique au niveau de la structure chargée de répondre aux besoins variés de la communauté mais à un regroupement confessionnel au niveau de l'école et des besoins personnels immédiats des enfants"(1)

Pour articulée qu'elle soit, cette proposition n'a cependant été exprimée officiellement et de façon claire que par un seul organisme, la Commission scolaire Sainte-Croix. Le Comité métropolitain des directeurs généraux, pour sa part, n'abordait même pas le sujet dans l'avis qu'il transmettait au Comité de restructuration du Conseil scolaire en septembre 1975.

Un autre fait, cependant, clairement exprimé dans la recherche de MM. Perrie et Malone, concerne les efforts consentis par la communauté anglophone montréalaise depuis quelques années en faveur de l'apprentissage du français, langue seconde, et ce dès la maternelle. Enseignement de diverses matières en français, classes d'immersion totale ou partielle, cette formation prend une grande importance,

---

(1) Matthieu, J.-M. Malone, E.-J., Quelques aspects de la situation linguistique dans les huit commissions scolaires de l'île de Montréal, C.S.I.M. 1975, p.65

plus grande en fait que pour les groupes francophones: "les commissions scolaires servent donc mieux leur population, consentant même à des sacrifices pour maintenir leurs classes d'immersion..."(1) Cet aspect n'a peut-être pas suffisamment été mis en évidence jusqu'à maintenant. Quels que soient les motifs, quelles que soient les difficultés d'application de la politique de développement des langues du M.E.Q., l'effort est réel et il manifeste une évolution significative des mentalités sous ce rapport.

Maintien des positions antagonistes

Somme toute, sur la dimension socio-culturelle, la problématique reste entière. Peu d'évolution dans les perceptions, si ce n'est sur des aspects secondaires. De plus, les nombreux antagonismes dans les aspirations entre les principaux groupes sur la dimension religieuse sont accentués par des oppositions encore plus profondes sur la question linguistique.

---

(1) Matthieu, J.-M. Malone, E.-J., Quelques aspects de la situation linguistique dans les huit commissions scolaires de l'Île de Montréal, C.S.I.M. 1975, p.70

Il semble que l'on ne parvienne aucunement à s'entendre, ni sur les fondements idéologiques, ni sur une définition commune de la situation. Quant aux solutions envisagées pour le futur, elles ne font que reproduire ces antagonismes profonds.

Pourtant la dimension culturelle constitue un facteur déterminant dans tous les projets de restructuration des services scolaires en milieu métropolitain. La situation particulière de Montréal, sous ce rapport, ne saurait constituer un obstacle insurmontable. La politique linguistique globale ayant été clairement définie par le Gouvernement depuis la première phase de restructuration, il apparaît maintenant logique d'aborder la problématique d'une restructuration plus définitive des services scolaires montréalais en référence au cadre général défini par cette législation. Les récentes réglementations apportées au chapitre portant sur la langue d'enseignement indiquent d'ailleurs clairement les objectifs poursuivis par le Gouvernement depuis la promulgation de la loi 22. On peut envisager que l'expérience de travail en commun inaugurée

encore très récemment nécessitera peut-être plus de temps pour que des terrains d'entente communs soient établis.

2.4 ROLES ET FONCTIONS DU CONSEIL SCOLAIRE ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES

> "Plusieurs personnes, y compris des éducateurs, ne sont pas satisfaites des tendances actuelles dans le développement métropolitain et surtout des tentatives d'y adapter les programmes scolaires. Elles croient que les problèmes sociaux engendrés par le développement métropolitain commandent un renouveau urbain fondamental. Ces personnes proposent des actions qui requièrent des changements éducatifs substantiels." (1)

C'est entre autres pour des motifs de cet ordre que des projets de restructuration scolaire en milieu métropolitain ont été conçus et réalisés dans plusieurs centres américains au cours des deux dernières décennies. Un des aspects particulièrement délicats des entreprises de cette nature semble avoir été la définition des rôles et des fonctions des divers organismes responsables de la gestion des services scolaires aux divers paliers de la structure. La création d'une nouvelle structure administrative (le

---

(1) Havighurst, Robert J., Education in metropolitan Areas, op. cit. p.81

Conseil scolaire), caractéristique de la majorité de ces projets, a notamment posé le problème de la centralisation des pouvoirs au niveau des conseils métropolitains, de l'autonomie des administrations locales, et des modalités les plus propices à un partage efficace des responsabilités et des fonctions entre ces deux niveaux.

La conjoncture montréalaise est particulièrement complexe à cet égard. Sans doute, aucun autre projet de restructuration n'aura tenté de réunir autour d'une même table des groupes socio-culturels aussi étanches et aux idéologies aussi conflictuelles. De plus, la tradition autonomiste des administrations locales, en raison surtout de conditions historiques particulières, constitue une difficulté supplémentaire à aplanir. Or, la mise en place des nouvelles structures s'est effectuée sans trop de heurts, si ce n'est au plan de la répartition des pouvoirs. Dans les pages qui suivent, nous allons tenter de retracer l'évolution des perceptions en regard des rôles et des fonctions attribuées aux structures administratives dans les divers projets

de loi, et de faire l'évaluation que divers partenaires montréalais font de l'expérience vécue depuis la création du Conseil scolaire.

Principes directeurs

Quels principes directeurs devraient guider une telle entreprise de restructuration administrative? Une recherche sur cet aspect particulier, en établit 12:

1. les unités locales doivent conserver un haut degré d'autonomie;
2. un haut degré de participation dans la planification, le développement et l'implantation;
3. l'organisme central doit être représentatif de tous les agents de l'éducation intéressés, plus un agent métropolitain;
4. la planification et l'action doivent être liées ensemble pour la meilleure implantation possible;
5. la participation de toutes les régions doit être entière;
6. la métropolisation des fonds;
7. la mise en place de programmes répondant aux besoins variés de l'éducation;
8. l'énumération des besoins particuliers et/ou urgents;

9. la répartition adéquate des revenus et finances;

10. l'ajustement des ressources avec les besoins particuliers des régions;

11. la décentralisation des responsabilités pour la détermination des besoins et les budgets de développement;

12. la qualité de la vie en fonction de l'économie et de l'éducation." (1)

Rôles du Conseil

Décentralisation des responsabilités, haut degré de participation des unités locales, concertation, voilà autant d'objectifs qui nécessitent une définition claire des rôles de chaque partenaire et, en particulier, de la nouvelle structure de coordination: le Conseil scolaire. Quelles responsabilités particulières devraient être confiées à ce Conseil? Selon des chercheurs américains, ses rôles doivent s'articuler autour de responsabilités de gestion, de recherche, de financement et de coordination qu'on aura clairement établies. Luverne L. Cunningham considère, pour sa part, que le Conseil métropolitain

---

(1) Giraud, Adrien, Types de Conseil et de commissions scolaires, document de travail, M.E.Q.

devrait assumer cinq responsabilités fondamentales:

"a) financer les besoins généraux des écoles, leurs besoins particuliers et les constructions scolaires;

b) planifier, rénover et construire les édifices requis pour l'enseignement;

c) jouer un rôle de recherche et de planification de l'ensemble du système dans plusieurs domaines, entre autres:
- la formation des élèves;
- le rendement de chaque classe, chaque école;
- l'information aux écoles par un système informatisé;
- l'étude de rentabilité d'une méthode, d'un édifice, etc.;
- les données du développement socio-économique de la région métropolitaine;
- l'analyse des procédures de sélection et d'affectation du personnel
- l'évaluation des attentes de la communauté, de la satisfaction des enseignants, des attitudes et valeurs des élèves, etc.

d) administrer les programmes pour certaines catégories d'élèves: les handicapés physiques et mentaux qui ne peuvent fréquenter une institution régulière; programmes spécialisés en enseignement professionnel tant pour les jeunes que pour les adultes;

e) offrir des services centralisés tels que: achats, informatique, transport, centre de matériel pédagogique, télévision scolaire." (1)

---

(1) Cunnigham, L., Metropolitanism: Its challenge to Education, pp. 110-114. In Levasseur, Expériences... p.9

Une telle nomenclature correspond évidemment à la définition d'un Conseil scolaire "fort": contrôles sur le financement, l'équipement, mise en place d'un certain nombre de services centralisés, coordination de programmes spéciaux et responsabilités très étendues dans les domaines de la recherche et de la planification des services pédagogiques et du personnel. On peut estimer que les divers projets de loi présentés à l'Assemblée Nationale au cours des huit dernières années ont oscillé entre cette position et une position médiane: un Conseil scolaire fort dans certains domaines (contrôle sur l'équipement, le financement, la planification) et faible dans d'autres (pédagogie, centralisation de services, personnel). Et ce, de manière progressive, les projets de loi 62 et 28 confiant des pouvoirs plus étendus que la loi 71. Examinons maintenant les réactions des organismes montréalais à ces deux tendances.

Réactions des partenaires à
la proposition d'un Conseil "fort"

Les positions sont particulièrement claires en référence au projet de loi 62 qui proposait un Conseil scolaire fort, propriétaire de tous les biens meubles et immeubles, chargé du financement, de la planification et de la coordination de chaque commission scolaire. On constate alors des différences de points de vues, selon l'appartenance socio-culturelle des groupes de pression: les organismes francophones optent pour un Conseil scolaire fort, les anglo-protestants pour un Conseil scolaire faible (8 organismes sur 9, dont le Board of Trade et la Quebec Federation of Home and School Associations), alors que les anglo-catholiques manifestent une absence de consensus entre les deux options. Voici en quels termes Pierre Beaulieu définit leurs positions respectives:

> "Si les organismes francophones favorisent aussi unanimement la création d'un Conseil scolaire fort et de commissions scolaires unifiées, c'est parce qu'ils y voient entre autres une occasion de faire disparaître, sinon atténuer, les inégalités flagrantes qui existent depuis longtemps entre commissions scolaires riches et commissions scolaires

pauvres, ce qui revient à dire, selon quelques organismes francophones, inégalité entre commissions scolaires anglophones et commissions scolaires francophones. C'est pourquoi, au niveau des objectifs d'ordre administratif, ils s'attachent à la nécessité d'une décentralisation des structures pour insister plutôt sur l'urgence d'une rationalisation de l'administration scolaire en vue d'une meilleure distribution des ressources humaines et matérielles sur l'île. C'est également pourquoi ils sont plus sensibles aux besoins particuliers des milieux défavorisés. (...)

Les organismes anglo-protestants, de leur côté, se prononcent pour la plupart contre l'instauration d'une organisation centrale forte et de structures unifiées. Selon eux, ces deux mesures n'offrent pas et même, pour plusieurs, n'offriront jamais assez de garanties à la minorité. Ils demandent plus de pouvoirs pour les commissions scolaires (évidemment divisées sur la base linguistique) et par conséquent réclament la création d'un Conseil scolaire dont le rôle serait plutôt limité à la coordination dans le domaine financier et dans certains secteurs administratifs bien définis.

Quant aux organismes anglo-catholiques, ils sont beaucoup plus partagés quant à l'établissement d'une organisation centrale forte et de commissions scolaires unifiées. Ils ont d'ailleurs manifesté une opposition farouche qui s'est développée un peu plus tard lors du projet de loi 71, dans les milieux anglo-catholiques: ceux-ci réclamaient leurs propres commissions scolaires, séparées des commissions scolaires catholiques de langue

française, et ont même réussi à faire circuler une pétition qui a dépassé les 100 000 signatures. Ou bien les organismes qui ont soumis des mémoires lors des projets de loi 62 et 28 n'étaient pas représentatifs des milieux anglo-catholiques ou bien leur attitude, plus conciliante auparavant, s'est radicalisée lors du débat qui a entouré le projet de loi 71." (1)

La loi 71 opte pour la concertation

Or, les positions gouvernementales évcluèrent sensiblement; dans le projet de loi 28, les commissions scolaires récupèrent la propriété des biens, meubles et immeubles; et la responsabilité du Conseil au chapitre de la planification et de la coordination de chaque commission scolaire devient spécifique à leur développement et à leur fonctionnement. La loi 71 adoptait une position encore plus conciliante en ces matières: c'est en "concertation" avec les commissions scolaires que le Conseil doit pourvoir à leur financement, à la planification de leur développement (et non plus de leur fonctionnement comme dans le projet de loi 28) ainsi qu'à

---

(1) Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes..., op. cit. pp.40-47

l'organisation de services communs. De plus, les commissions scolaires demeurent propriétaires de leurs biens, bien que les constructions, locations, acquisitions et expropriations d'immeubles soient assujetties à l'approbation du Conseil, comme dans le projet de loi précédent. On peut donc constater que, dans la loi 71, les pouvoirs confiés au Conseil sont beaucoup plus centrés sur des initiatives de coopération et de collaboration qu'en fonction de rapports d'autorité.

Réactions des organismes montréalais

Comment les divers organismes montréalais réagissent-ils à ces dernières mesures? Outre les grandes questions analysées précédemment, il semble qu'il s'agisse ici de l'un des aspects de la restructuration qui ait le plus intéressé les divers organismes. Selon Jean Pierre Proulx, près de la moitié se sont exprimés sur le sujet et leurs positions permettent de les classer en quatre catégories:

a) les partisans du statu quo: on déplore ici "une certaine tendance à vouloir créer une super commission scolaire". En d'autres termes, on ne veut pas que d'autres pouvoirs soient rajoutés à ceux qui ont déjà été confiés au Conseil;

b) les partisans de la clarification: un certain nombre croient que les pouvoirs du Conseil sont mal définis surtout en ce qui concerne son rôle vis-à-vis le M.E.Q. On voudrait entre autres que, soit le Conseil, soit le M.E.Q., mais pas les deux, ait la responsabilité pleine et entière concernant les équipements scolaires. Pour d'autres, c'est une définition plus claire des pouvoirs de chacun qui est demandée.

c) les partisans d'une limitation des pouvoirs: ceux-là parlent de coordination dans le sens que les pouvoirs du Conseil devraient lui être délégués par les commissions scolaires lesquelles auraient en même temps le pouvoir de les changer. Certains groupes déclarent que le Conseil prend de plus en plus de place et qu'il constitue une menace pour l'autonomie des commissions scolaires déjà largement amputée par le M.E.Q., autonomie que l'on considère essentielle pour répondre adéquatement aux besoins locaux. Plusieurs ont invoqué l'argument que les commissions scolaires de l'île s'étaient vues, par la création du Conseil, dépouillées des pouvoirs habituels dont jouissent pourtant les autres commissions scolaires hors Montréal. Ils ne s'opposent toutefois pas à ce que le Conseil lève la taxe scolaire et en détermine le taux et assure une plus juste répartition de fonds entre chacune des commissions scolaires. Certains réclament toutefois un pouvoir de surtaxer.

d) les partisans de l'accroissement des pouvoirs du Conseil: deux groupes: le Syndicat national des employés de la C.E.C.M. et la Fédération des principaux du Québec qui recommandent clairement que les pouvoirs du Conseil soient accrus, notamment en devenant l'unique employeur sur l'île

> et le propriétaire des immeubles. La Fédération écrit: "Bien que l'autonomie des commissions scolaires sur le plan pédagogique nous apparaisse comme indispensable, nous croyons que le Conseil scolaire doit avoir tous les pouvoirs qui lui permettent d'être une véritable autorité scolaire régionale, en particulier sous tous les aspects administratifs et financiers". A cette fin, elle suggère que le Conseil devienne le propriétaire des immeubles "si l'on ne veut pas que les mieux nantis continuent à être bien servis et que les autres doivent encore mieux apprendre à s'en passer." (1)

En fait, si l'on se réfère aux critiques formulées par les divers partenaires, on constate qu'elles portent principalement sur la lourdeur du nouveau palier décisionnel, notamment au niveau du financement et de l'équipement; on reproche de plus au Conseil son empiètement dans des champs considérés comme réservés aux commissions scolaires (particulièrement la pédagogie). On lui reproche aussi l'accroissement des mécanismes de contrôle, les ambiguïtés dans la définition légale du mandat, et la centralisation excessive des fonctions au niveau du Conseil. Cela ressemble étrangement à une contestation globale des

---

(1) Proulx, Jean-Pierre, La communauté montréalaise..., op. cit. pp. 236-239

champs d'activités confiés au Conseil par la Loi. Nous avons indiqué précédemment la tradition autonomiste des commissions scolaires au Québec, et à Montréal en particulier; ces critiques des fonctions attribuées au Conseil nous permettent d'en mesurer l'ampleur.

Contestation des modalités de fonctionnement

Mais s'agit-il bien d'une contestation des responsabilités confiées au Conseil, ou des modalités d'exercice de ces dernières? Les avis communiqués au Conseil scolaire par la majorité des administrations locales permettent d'envisager que ce sont plutôt ces dernières qui sont contestées. Et les cadres du Conseil, endossant plusieurs de ces contestations, soumettent leurs propostiions:

> "Le Conseil devrait entreprendre de définir, ne fut-ce qu'en termes généraux, les champs dans lesquels il entend exercer son action à l'égard des commissions scolaires et de quelle façon il entend le faire... Certaines fonctions nous paraissent appartenir en propre au Conseil, en ce sens que le Conseil doit les exercer unilatéralement, sans consulter les commissions scolaires. Il en est ainsi, par exemple, de toutes les décisions du Conseil se rapportant aux taxes scolaires et aux emprunts à long terme...

Il est au moins une autre fonction, dans l'état actuel de la loi, que le Conseil doit exercer même si elle touche directement l'administration pédagogique des commissions scolaires: il s'agit de l'adoption de règlements concernant les mesures de rattrapage en milieux défavorisés. On notera toutefois que dans cette matière le Conseil doit agir en consultation avec les commissions scolaires. Ajoutons enfin qu'il est clair que le Conseil doit réglementer le financement des commissions scolaires, car c'est lui qui encaisse tous les revenus de taxes et de subventions et est chargé de les répartir entre les commissions scolaires en consultation avec ces dernières.

Reste tout le domaine de la planification du développement des commissions scolaires et de l'établissement des services communs pouvant leur bénéficier. Dans ces matières, nous croyons, de façon générale, que:

- certains services pourraient être obligatoirement centralisés au Conseil. Vg. les services légaux et d'expertise pour les achats, ventes et expropriations d'immeubles, les services d'informatique, le transport de certaines catégories d'élèves, et les services de planification;
- le Conseil pourrait édicter des politiques et normes obligatoires dans certains champs d'activités qui touchent le bien commun des commissions scolaires. Vg. des politiques sur la façon de disposer des immeubles non utilisés, sur les frais de scolarité, sur l'entretien et les assurances des immeubles;
- le Conseil pourrait pourvoir à la planification régionale de certains services, tels que la recherche, l'enseignement aux inadaptés, certaines spécialités de l'enseignement professionnel;
- le Conseil pourrait fournir certains supports aux commissions scolaires dans les domaines pédagogiques et administratif. Vg. guides pédagogiques, des guides d'approvisionnement, des guides d'auto-évaluation.

> Dans presque toutes ces matières, le Conseil ne peut agir qu'en consultation avec les commissions scolaires. A ce sujet, nous croyons que le Conseil devra adopter une politique de consultation pour bien faire sentir aux commissions scolaires qu'il n'entend généralement pas agir d'autorité, mais en collaboration avec elles..." (1)

Les organismes souhaitent que le Conseil soit une structure de service

L'objectif essentiel à atteindre semble donc être une définition claire des champs d'intervention et des modes de concertation. En fait, l'ensemble des critiques formulées manifeste le souhait que le Conseil soit d'abord et avant tout une structure de services et non une autorité administrative supplémentaire. Il n'y a en fait aucune opposition apparente à ce qu'il se définisse comme un lieu de mise en commun des ressources financières; de plus, ses fonctions de coordination et de concertation ne sont pas contestées. Tout dépend des modalités de leur application.

---

(1) Levasseur, Jules, Huit Avis sur ..., op. cit. pp. 128-130

Fonctions qui suscitent des oppositions de la part du milieu

Dans la synthèse qu'il dresse des différents avis présentés au Conseil par les principaux organismes concernés, M. Jules Levasseur précise les positi .s des partenaires sur certaines fonctions attribuées au Conseil scolaire et qui soulèvent toujours beaucoup d'opposition: les responsabilités dans le domaine pédagogique, dans le secteur de l'équipement et les modalités d'application dans le domaine du financement. Il serait utile de faire le point sur les critiques formulées afin de saisir comment cette question de la répartition des pouvoirs est perçue par les divers partenaires.

A) Responsabilités en pédagogie: on soutient, dans la majorité des rapports, que le domaine pédagogique est du ressort exclusif des commissions scolaires. Toutefois, on concède qu'en certains domaines particuliers (milieux défavorisés, enfance inadaptée et éducation des adultes), le Conseil ait un rôle à jouer. Mais ses responsabilités doivent se restreindre à la conduite de recherches globales et

à l'établissement de politiques d'ensemble; c'est aux commissions scolaires que doit revenir le soin de concrétiser auprès de leur population respective ces politiques établies collégialement. On le voit entre autres dans la perception que certains partenaires ont de la fonction de coordination du Conseil en ces matières:

> "Pour assurer une entraide efficace des commissions scolaires dans ce secteur, le Conseil scolaire devrait constituer un lieu de concertation à la demande des commissions scolaires. Les résultats des travaux ainsi accomplis ne devraient cependant jamais être imposés aux commissions scolaires." (C.E.C.M.)
> "De façon générale, chaque commission scolaire devrait être libre d'adhérer ou non auxdits services préconisés par le Conseil. Il ne faudrait pas que ces services soient rendus obligatoires pour l'ensemble des commissions scolaires au détriment de l'une d'entre elles." (1)
> (Jérôme Le Royer)

Et dans un secteur en particulier, celui des services aux étudiants, l'application du principe devient claire: si le Conseil peut assurer une fonction de coordination, c'est pour éviter des disparités de

---

(1) Levasseur, Jules, Huit Avis..., op. cit. p.145

services entre les diverses instances locales:

> "L'instance concernée du ministère, bien sûr, doit établir les grandes politiques relatives au service aux étudiants, puisqu'il est directement relié à la philosophie qu'on se donne pour éduquer les jeunes. Cependant, à l'intérieur du schéma général, les priorités doivent être définies par les commissions scolaires. Pour éviter des disparités de services entre elles, un pouvoir de coordination doit être accordée aux Conseils scolaires". (1)

Dans l'ensemble donc, le milieu souscrit aux intentions du législateur en cette matière; ce n'est pas pour imposer des politiques que le Conseil a été doté de pouvoirs de réglementation, mais pour favoriser une concertation et une collaboration sur des problèmes qui nécessitent une solution commune. Alors comment expliquer les critiques formulées antérieurement: "la pédagogie a toujours été au dernier rang des préoccupations du Conseil", "il n'a rien fait de valable dans ce domaine", etc.? On peut y répondre en soulignant que le milieu montréalais est partagé entre deux tendances sur cette question: d'une part, certains groupes (la C.E.C.M. en particulier), souhaitent que tous les secteurs de la pédagogie soient explicitement exclus du champ de responsabilité du

---

(1) Idem, p.146

Conseil. D'autre part, l'ensemble des partenaires acceptent que le Conseil ait une responsabilité de coordination dans ce domaine, dans la mesure où les commissions scolaires peuvent librement souscrire aux politiques générales établies en commun. Il subsiste donc un certain nombre de contradictions dans les positions des partenaires, et elles semblent provenir de perceptions erronées du mandat confié au Conseil sur l'ensemble de cette question. Dans l'éventualité d'un accroissement ou d'une diminution des pouvoirs du Conseil en cette matière et dans le cadre d'une restructuration plus définitive, de telles ambiguïtés devraient être préalablement corrigées dans l'esprit des parties en cause.

lourdeur du processus des applications

B) les équipements scolaires: les responsabilités confiées au Conseil dans ce secteur constituent un point particulièrement litigieux; plusieurs partenaires revendiquent la remise aux commissions scolaires des pouvoirs de décision et d'exécution dans ce domaine. On reconnaît toutefois au Conseil scolaire

un rôle de coordination en vue d'assurer "une utilisation rationnelle" des équipements de chaque commission scolaire. Le principal sujet de préoccupation des commissions scolaires concerne toutefois la lourdeur du processus actuel des approbations: on souhaite unanimement une simplification des procédures actuelles et même une suppression des approbations dans certains cas précis.

Ces positions sont claires: ici également, le Conseil devrait avoir un rôle de coordination. Pourtant, la problématique reste complexe sous ce rapport dans la région métropolitaine. Certes, il faut reconnaître que la mise en place des nouvelles structures a provoqué une lourdeur du processus d'approbation: la centralisation des autorisations au niveau du Conseil constitue de fait un palier intermédiaire supplémentaire pour des administrations qui jusqu'alors transigeaient directement avec le ministère. De plus, les reproches formulés par les partenaires sont tout à fait justifiés pour l'obtention d'un certain type d'autorisation (décrets de construction) qui nécessite souvent des délais assez considérables. Par contre, une fois ce décret approuvé,

le Conseil a jusqu'à maintenant grandement facilité les choses. Pour le reste, c'est-à-dire pour l'ensemble du domaine des équipements scolaires, la situation serait tout autre et permettrait même de considérer qu'il s'agit du secteur dans lequel le Conseil s'est avéré le plus utile et le plus efficace. M. Gaston Germain, dans un document de travail, nous apporte d'ailleurs un éclairage plus concret sur toute cette question:

> "Avant l'instauration de la loi 71, un lien direct entre les commissions scolaires du territoire de l'île de Montréal et le M.E.Q. prévalait concernant les équipements scolaires. Toutes les commissions scolaires à l'extérieur de l'île de Montréal jouissent de ce privilège si on peut le dénommer ainsi. Ce lien direct permettait à la commission scolaire de ne pas sentir la présence d'une tutelle autre que le M.E.Q. et réduisait le processus administratif déjà assez lourd dans ce domaine. Au niveau des équipements, la formation du C.S.I.M. a été perçue par les commissions scolaires comme un palier supplémentaire avant d'atteindre le M.E.Q. pour les autorisations à obtenir. L'attitude du Ministère, qui ne semble vouloir traiter qu'avec le Conseil concernant les équipements, est facilement compréhensible si on considère que le contrôle des finances des commissions scolaires étant un pouvoir accordé au C.S.I.M., il est normal qu'il ait un droit de regard sur les dépenses en immobilisation.

> Les commissions scolaires semblent avoir plus de latitude dans l'administration de leur budget d'opération une fois leur enveloppe budgétaire approuvée que comparativement à leur budget d'immobilisation qui même approuvé demande une autorisation pratiquement à la pièce. Théoriquement, les mêmes règles de contrôle appliquées ailleurs dans la Province où les commissions scolaires ne sont pas toujours structurées adéquatement pour le contrôle des dépenses d'immobilisations, sont requises de la C.E.C.M. et du P.S.B.G.M. En pratique la C.E.C.M. et le P.S.B.G.M. n'accordent d'importance qu'aux seules autorisations principales. Les autorisations de moindre importance ne sont pas sollicitées de leur part." (1)

Or, ces deux commissions scolaires sont parmi celles qui se plaignent le plus de la lourdeur des procédures actuelles. En fait, dans l'ensemble, cette situation est mal interprété par les administrations locales et il faut bien reconnaître que l'absence de clarification qui prévaut actuellement, notamment dans le sens d'un champ d'autorité plus précis au Conseil, donne même lieu à des situations incohérentes:

> "Comme les biens meubles et immeubles sont la propriété des commissions scolaires et que la composition actuelle

---

(1) Germain, Gaston, Incidences du projet de restructuration sur les normes d'équipement du M.E.Q., document de travail, D.G.E., 1976, préambule

> du C.S.I.M. tend à la sauvegarde des intérêts des commissions scolaires, une administration saine et efficace des équipements scolaires au niveau de l'île par le Conseil est problématique si la loi 71 n'est pas modifiée. Les membres du C.S.I.M. étant en majorité des commissaires délégués des commissions scolaires, ils sont à la fois juges et parties des décisions à rendre concernant le décret d'une construction nouvelle ou tout autre sujet touchant les équipements." (1)

Donc, problème de conflit d'intérêt de la part des membres du Conseil dans la conjoncture actuelle, ce qui nécessite une clarification de son mandat dans ce domaine. L'auteur envisage trois hypothèses sur ce point:

> "Au niveau des équipements, la restructuration envisagée sera efficace en fonction du rôle que le Conseil sera appelé à jouer, soit:
>
> a) intermédiaire et porte-parole auprès du M.E.Q., sans pouvoirs bien définis par la loi;
>
> b) ou gestionnaire des biens meubles et immeubles des équipements sur le territoire de l'île;
>
> c) ou un organisme de soutien et de services pour aider les commissions scolaires." (2)

---

(1) Idem, commentaires

(2) Idem,

Jusqu'à ce jour, c'est la première modalité qui prévaut, quoique avec certaines modifications: par le biais de l'approbation budgétaire, le Conseil scolaire a fini par se donner des pouvoirs réels en ce domaine. A la lumière de l'expérience vécue, il apparaît évident que cette approche crée beaucoup d'ambiguïtés. La deuxième hypothèse avait été avancée dans le cadre du projet de loi 62. Elle fut retirée dans les projets subséquents en raison des oppositions vives qu'elle avait suscitées dans le milieu. Il reste donc celle de définir le rôle du Conseil, en cette matière, comme organisme de soutien et de services; cette solution présenterait l'avantage de clarifier les rôles de chacun et, dans la perspective où l'objectif des divers partenaires serait de soumettre au M.E.Q. les projets d'immobilisation à l'intérieur d'une enveloppe globale annuelle, et qu'une telle politique soit adoptée par le M.E.Q., la prise de décision finale appartiendrait aux partenaires concernés.

Cette position est suggérée dans le document de travail sur la décentralisation des services scolaires

soumis au milieu pour étude; ce n'est cependant pas la situation qui prévaut actuellement, et le processus d'approbation est toujours fonction de demandes individuelles et spécifiques de la part des commissions scolaires.

Accord mais demandes de clarification

C) Le financement: on se souviendra que tous les projets de restructuration mirent l'accent sur la réforme des structures de financement scolaire pour la région métropolitaine: imposition d'un taux uniforme de la taxe, approbation ou modification des budgets des commissions scolaires, répartition équitable des ressources financières. Or, il s'agit de l'aspect du mandat confié au Conseil qui suscite le plus d'assentiments de la part des administrations locales, du moins sur le principe général. Voyons comment les organismes ont généralement défini leurs positions sur les principales fonctions confiées au Conseil en cette matière:

1. taxation: tous sont d'accord pour que la perception de la taxe soit effectuée par le Conseil, et il faut bien reconnaître que

que dans certains cas, cette mesure a été avantageuse notamment pour l'effacement de la dette des commissions scolaires. Certaines souhaitent toutefois pouvoir imposer une surtaxe "en vue de services supplémentaires précis". Le droit de surtaxe existe dans les conditions actuelles; mais ce droit est exercé par le Conseil pour l'ensemble des commissions scolaires. Dans le même ordre d'idées, deux commissions scolaires demandent que les surplus d'opérations soient conservés par l'instance locale.

2. budget: un intermédiaire en particulier s'est exprimé clairement sur cette question: le Comité métropolitain des directeurs généraux. Il reconnaît trois fonctions essentielles au Conseil dans ce domaine: établir les règles à suivre dans la préparation des budgets et des états financiers, approuver le budget des commissions scolaires, analyser leurs états financiers annuels. Par contre, il recommande qu'une fois leur budget

approuvé, les commissions scolaires jouissent d'une plus grande autonomie dans la gestion de leur budget, sauf dans le cas de projets spéciaux.

3. les emprunts: les opinions sont plus partagées ici. Si tous sont d'accord pour que le Conseil soit seul autorisé à contracter des emprunts à long terme, plusieurs souhaitent un assouplissement des règles et recommandent que les emprunts à court terme puissent être contractés par les commissions scolaires. Seuls les cadres du Conseil favorisent la centralisation de tous les emprunts, même ceux à court terme.

Dans la recherche conduite auprès des cadres scolaires, M. John Perrie apporte toutefois un éclairage très nuancé sur le degré de satisfaction des organismes montréalais:

> "En général, plus la commission est petite moins elle est satisfaite du système actuellement en vigueur pour financer les opérations. Leur insatisfaction semble surtout porter sur le mode de financement des dépenses qui dépassent les normes du ministère de l'Education. Cela

> explique sans doute le grand intérêt que manifestent certains milieux pour la question de la taille des commissions scolaires: ils estiment qu'une répartition plus ou moins égale de la clientèle scolaire totale sur l'île contribuerait largement à régler le problème financier puisque les unités administratives disposeraient en gros des mêmes revenus grâce au jeu du per capita.
> Par contre, d'autres remettent en question non seulement le per capita accordé par le Conseil scolaire, mais aussi la politique du ministère de l'Education relative à la normalisation des dépenses. L'acceptation de cette politique, selon eux, tend à favoriser l'uniformisation et va à l'encontre de l'innovation et de la créativité administrative et pédagogique. Il faut une plus grande souplesse, prétendent-ils, pour mieux répondre aux besoins réels de milieux très différents les uns des autres. Il existe un nombre d'individus et d'organismes qui demandent que le droit de surtaxer soit retourné aux commissions scolaires." (1)

On peut donc constater que, dans l'ensemble, les administrations locales souhaitent surtout une clarification du mandat général confié au Conseil dans ce domaine. Compte tenu des politiques qui ont actuellement cours, la satisfaction est mitigée: on souhaite un partage plus souple, mieux équilibré, et

---

(1) Perrie, John, La première phase de la restructuration trois ans après, C.S.I.M., 1975, pp.26-27

laissant davantage l'initiative aux commissions scolaires. C'est peut-être en ce sens qu'une restructuration plus complète pourrait s'engager, l'établissement d'unités locales moins disproportionnées favorisant une gestion plus équitable des ressources financières.

Un fait est certain: les fonctions et les rôles confiés aux divers partenaires montréalais sont davantage susceptibles d'être assumés sans heurts dans la mesure où la répartition des pouvoirs et les structures seront clairement définies entre les divers responsables de la chose scolaire: le ministère de l'Education, le Conseil scolaire et les commissions scolaires.

2.5 LA REPARTITION DES POUVOIRS ET LES STRUCTURES

Centralisation versus décentralisation

La répartition des pouvoirs entre les divers paliers d'autorité (national, métropolitain, local) constitue la mesure administrative la plus révélatrice des intentions du législateur. Selon que les

tendances de gestion des réseaux publics sont orientés sur la centralisation des pouvoirs au niveau national, ou la décentralisation des responsabilités au profit des structures administratives régionales et locales, nous sommes en présence d'une administration métropolitaine dotée de beaucoup ou de peu de pouvoirs, selon le cas. De plus, la centralisation au niveau métropolitain ne saurait s'effectuer avec succès si les pouvoirs confiés aux organismes métropolitains sont retranchés aux administration locales plutôt qu'aux organismes nationaux. Du moins, est-ce là une conclusion claire des recherches nord-américaines sur le sujet.

Selon McKelvey et Swanson, voici en quel sens le partage des responsabilités devrait s'effectuer:

> "Les responsabilités que l'on devrait avantageusement retrouver au niveau métropolitain - ou au niveau de l'Etat - sont les suivantes:
> - fixation des objectifs généraux de l'éducation;
> - fixation des exigences de base des programmes scolaires;
> - évaluation des programmes scolaires en regard des exigences établies;
> - financement des opérations et des immobilisations;
> - planification et coordination des services éducatifs des unités d'opération;

- révision et approbation des budgets des unités d'opération;
- préparation et attribution des édifices;
- détermination des échelles de salaires;
- achats;
- transport." (1)

Il est évident que certaines de ces fonctions appartiennent en propre à l'Etat. A moins de participer à un système administratif gouvernemental extrêmement décentralisé, il est probable que ce type de répartition aurait peu de chances d'implantation. Havighurst et Levine recommandent pour leur part une définition plus claire des pouvoirs consentis à l'organisme métropolitain:

> "Les fonctions assumées, en tout ou en partie, par un organisme métropolitain d'éducation devraient probablement être les suivantes:
> - fixation du taux de taxe et distribution des sommes amassées;
> - administration des sommes fournies par l'Etat de façon à égaliser les chances;
> - recherche et évaluation;
> - éducation spéciale, enseignement professionnel et les programmes hautement spécialisés;
> - recrutement, sélection et certification des enseignants;
> - développement fonctionnel des enseignants et des administrateurs;
> - coordination avec des organismes métropolitains de planification." (2)

---

(1) In: Levasseur, Jules, Quelques expériences..., pp.8-9

(2) Idem, p.11

Quant aux commissions scolaires, Luverne L. Cunningham leur confie les responsabilités suivantes:

"a) déterminer ses programmes d'enseignement;

b) embaucher les enseignants;

c) voir au perfectionnement de son personnel;

d) développer des outils d'évaluation;

e) entretenir ses édifices;

f) développer, si requis, de nouveaux programmes;

g) percevoir une taxe locale, sous certaines conditions." (1)

Selon ces attributions, les fonctions assumées par les organismes métropolitains devraient donc idéalement être de nature financière, qu'il s'agisse de recherche, d'évaluation, de mise en oeuvre de programmes spéciaux, ou de recrutement de personnel. Les administrations locales, pour leur part, devraient conserver la haute-main sur les programmes d'enseignement, sur l'embauche et le perfectionnement de son personnel, sur l'entretien de ses biens, le développement de programmes spécifiques et la perception d'une surtaxe. En gros, nous pouvons constater que

---

(1) In: Levasseur, Jules, op. cit. p.10

les divers projets de loi soumis à l'Assemblée nationale respectaient ces principes. Nous allons, dans les pages qui suivent, analyser le contenu de ces projets et voir quel type de réactions ils suscitèrent de la part des partenaires montréalais.

A) Les projets de loi 62 et 28

Conseil scolaire doté de de beaucoup de pouvoirs

Ainsi que nous l'avons souligné précédemment, les projets de loi 62 et 28, rejoignant en cela les recommandations des Rapports Parent et Pagé, proposaient la création d'un Conseil scolaire fort, chargé entre autres du financement des commissions scolaires, de la planification de leur développement et de l'organisation de services communs. En matière immobilière, il était le seul propriétaire des immeubles et le responsable de l'implantation des équipements (projet de loi 62); le projet de loi 28 atténua quelque peu ces mesures en redonnant aux commissions scolaires leur droit de propriété sur les biens meubles et immeubles, mais il assujettit quand même plusieurs

de leurs actes à l'approbation du Conseil. Au chapitre de la taxation et à celui du budget, les deux projets confiaient beaucoup de responsabilités au Conseil: fixation d'un taux uniforme de taxation (62 et 28), approbation ou modification des budgets avant transmission au ministre (projet de loi 28).

Les pouvoirs du M.E.Q. apparaissent excessifs

Une telle définition des pouvoirs du Conseil scolaire semble donc confier à ce dernier des responsabilités très vastes. Or, assez paradoxalement, les réactions des organismes indiquent une contestation beaucoup plus grande des pouvoirs du ministère de l'Education que de ceux qu'il aurait confiés au Conseil scolaire. Voici ce qu'en dit Pierre Beaulieu:

> "Plus de la moitié des organismes francophones abordent la question des pouvoirs du M.E.Q. Si tous sont d'accord sur le fait que le M.E.Q. est justifié d'exercer un certain contrôle sur tout le système scolaire tout en affirmant d'autre part qu'une véritable décentralisation est indispensable pour permettre aux organismes locaux de répondre aux besoins et exigences de leur clientèle respective. Or, dans leurs mémoires sur les projets de loi 62 et 28, tous ces organismes dénoncent les pouvoirs trop considérables que le M.E.Q. se serait attribués tant au

> niveau de la nomination des membres du Conseil (projet de loi 62) qu'au niveau des opérations courantes du Conseil scolaire et des commissions scolaires. Cela est bien résumé par la C.E.Q.: "il doit y avoir une coordination dans les décisions entre le M.E.Q. et le Conseil scolaire et les décisions propres au Conseil doivent s'inscrire dans les cadres du plan de développement scolaire du M.E.Q. au niveau du Québec... Mais cela ne doit pas signifier la mise en tutelle du Conseil scolaire."

La C.E.C.M. abonde dans le même sens, affirmant:

> "que les interventions du Gouvernement devraient être réduites au minimum requis pour assurer un contrôle efficace des opérations importantes". (1)

Les positions sont également très claires en ce qui a trait aux responsabilités pédagogiques qui sont confiées au Conseil lorsqu'on les compare aux trois types d'organismes qui les formulent:

> "Les organismes francophones catholiques: puisque la majorité d'entre eux acceptent que le Conseil scolaire joue un rôle important au niveau administratif et financier et jusqu'à un certain point au niveau de la coordination et de la planification de l'enseignement en général et de certains services spécialisés, les organismes francophones s'attachent à définir le rôle des commissions scolaires surtout en rapport avec la pédagogie,

---

(1) Beaulieu, P., L'opinion des organismes..., op. cit. pp. 144-145

mais une pédagogie qu'ils veulent très accordée aux besoins concrets d'un territoire donné et des gens qui y vivent. C'est pourquoi ils apparaissent très préoccupés par les questions de décentralisation au plan pédagogique et surtout l'adaptation de l'école au milieu.

Les organismes anglo-protestants tout en acceptant que le Conseil scolaire ait un certain rôle à jouer au niveau de l'administration générale, ne lui reconnaissent aucun pouvoir au niveau pédagogique: tout ce secteur est du ressort exclusif de la commission scolaire, laquelle devrait avoir en outre certains pouvoirs administratifs et financiers. C'est pourquoi, beaucoup plus que les organismes francophones, les anglo-protestants s'opposent à toute diminution importante des pouvoirs de la commission scolaire. Toutefois, pour justifier leurs positions, ils emploient à peu près le même type d'argumentation que les francophones: eux aussi parlent de la nécessité d'une décentralisation et de l'importance de maintenir un lien étroit entre l'école et le milieu.

Si les organismes anglo-catholiques acceptent que le Conseil scolaire joue un rôle au niveau de l'administration et du financement scolaire sur l'île, ils sont toutefois moins nombreux à lui reconnaître un rôle au niveau pédagogique, la majorité préférant plutôt réserver ce domaine aux seules commissions scolaires. La plupart de ceux qui affirment que les questions pédagogiques devraient être du ressort exclusif des commissions scolaires se prononcent également en faveur de l'établissement de structures unifiées. C'est sans doute qu'acceptant de vivre avec les francophones au sein de structures communes,

> ils ressentent davantage la nécessité de renforcer leur position à l'intérieur de celles-ci. D'ailleurs s'ils insistent, comme les organismes francophones et anglophones, sur l'importance d'adapter l'école aux besoins du milieu, ils entendent bien souvent par là les besoins des minorités linguistiques et confessionnelles, y compris évidemment les besoins particuliers des anglo-catholiques." (1)

Tendance autonomiste des commissions scolaires: elles réclament un accroissement de pouvoirs

Règle générale donc, les commissions scolaires (particulièrement celles du groupe anglophone) s'opposent à la centralisation "excessive" des pouvoirs au M.E.Q. et, sauf pour le financement, à tout empiètement du Conseil scolaire dans ce qu'elles considèrent "leur champ propre". La tendance autonomiste des administrations locales, évoquée au chapitre précédent, aboutit donc à une demande de pouvoirs accrus à leur niveau. La loi 71 allait modifier quelque peu ces pouvoirs discrétionnaires que les projets de loi précédents avaient confiés au Conseil: on devrait donc s'attendre à une plus grande satisfaction des partenaires montréalais. C'est plutôt le contraire qui s'est produit: la dénonciation

---

(1) Beaulieu, P., op. cit. pp. 144-157

des pouvoirs confiés au Conseil et de ceux que se serait réservés le M.E.Q. s'est faite tout aussi virulente. Examinons l'ensemble de la situation.

La loi 71 décentralise les pouvoirs

La loi 71, en mettant l'accent sur la nécessité d'instituer le Conseil scolaire, visait à engager la restructuration en répondant aux exigences minimales d'efficacité et de représentativité. Sur plusieurs points, elle atténua le caractère coercitif des pouvoirs confiés au Conseil dans les projets précédents: la responsabilité de pourvoir au financement et à la planification du développement des commissions scolaires doit se faire en concertation avec elles; il en est de même de l'organisation de services communs. Ainsi que nous l'indiquions précédemment, cette approche nous paraît favoriser davantage l'établissement d'un Conseil doté de pouvoirs moyens, c'est-à-dire où la centralisation des pouvoirs est réduite au minimum, et en des domaines où l'élaboration de politiques communes s'avère indispensable.

D'autres exemples nous permettent de vérifier la prédominance d'une telle approche dans la loi 71. Ainsi, les commissions scolaires demeurent responsables de l'organisation et de la direction des services d'enseignement à leurs clientèles respectives, et propriétaires de leurs biens meubles et immeubles; leurs pouvoirs se sont donc substantiellement accrus si l'on compare avec ceux que les projets antérieurs leur consentaient. Au plan de la démocratie scolaire, même tendance: alors que tous les membres du Conseil devaient être nommés par le Gouvernement dans le projet de loi 62, seulement trois des membres du Conseil sont choisis de cette façon avec la loi 71, les treize autres étant désignés par les commissions scolaires. De plus, alors que dans les projets précédents le président et le vice-président étaient ou nommés par le Gouvernement (62) ou choisis par lui pour le premier mandat (28), la loi 71 établissait qu'ils devaient être élus par et parmi les membres du Conseil, dès le premier mandat.

Seuls deux aspects particuliers maintiennent des pouvoirs forts au Conseil: a) en matière immobilière où, comme dans le projet de loi 28, le

pouvoir d'emprunt à long terme appartient au Conseil et les actes de location, acquisition, expropriation et construction d'immeubles sont assujettis à son approbation; b) en matière de taxation également, où le taux uniforme de la taxe scolaire est fixé par le Conseil, comme dans les deux projets précédents, le pouvoir d'approuver ou de modifier les budgets des commissions scolaires doit se faire maintenant en consultation avec elles.

Positions des organismes

Cette loi, dans ses grandes lignes, établissait donc des structures beaucoup plus souples que les projets précédents, mettant l'accent sur la concertation des divers partenaires et sur leur collaboration dans la mise en oeuvre de projets communs. En outre, elle se distinguait par son caractère "évolutif", ainsi que le ministre l'avait voulu: le plan définitif et plus global de la restructuration, notamment sur les questions litigieuses de la taille et du mode de regroupement des commissions, c'est maintenant aux divers partenaires de l'élaborer.

Or, que contiennent les critiques formulées par le milieu sur ce nouveau train de mesures? Il serait utile d'en résumer la teneur sur les principaux points:

- Sur la définition du Conseil: les partenaires reconnaissent la validité de la structure comme lieu de rencontre, d'échange, de communication et de coordination. Ils reprochent toutefois au Conseil d'être devenu un palier décisionnel supplémentaire, de posséder un mandat flou, d'être nanti de pouvoirs plus considérables qu'il n'avait été prévu, de s'immiscer dans des domaines qui sont du ressort des commissions scolaires, etc.
- Sur la concertation, seuls quelques organismes mentionnent que le Conseil s'est avéré un lieu d'échange privilégié entre commissions scolaires et un terrain de rencontre entre ces dernières et le Ministère. D'autres lui reprochent son improvisation et le type apparent de tutelle qu'il assume, "au nom du M.E.Q.", auprès des commissions scolaires de l'île.
- Au plan administratif, on conteste les pouvoirs trop considérables qu'il se serait arrogés, sa

lourdeur, son manque d'efficacité et son empiètement sur les droits des commissions scolaires locales.

- Au chapitre de la pédagogie, on reconnaît la valeur de l'échange d'information entre les diverses commissions scolaires. On conteste toutefois qu'un tel champ de responsabilité lui soit confié, le peu de préoccupation qu'il a manifesté à cet égard et on dénonce l'érosion de l'autonomie des commissions scolaires en ce domaine.
- Sur les responsabilités en matière de financement: les perceptions sont généralement plus positives: on reconnaît qu'il y a une meilleure péréquation, un partage plus équitable des ressources et un assainissement des finances facilitant les transactions avec les institutions banquaires. On reproche par contre les tracasseries administratives et la lourdeur des mécanismes de contrôle, les délais considérables dans la finalisation des opérations budgétaires et dans la réception des approbations.
- Sur la question de l'équipement, les avis sont partagés: alors que certains organismes soulignent

que les procédures actuelles accélèrent les processus d'autorisation, que la loi permet une meilleure distribution des biens meubles et immeubles sur l'île et qu'elle favorise de meilleurs rapports entre les divers partenaires, d'autres reprochent la lourdeur des procédures, le retard apporté à la réalisation des projets, la duplication des paliers d'autorité (Conseil et Ministère), la persistance du "red tape" et la surcentralisation des pouvoirs au Conseil en ce domaine.

D'une manière générale donc, sauf pour le financement, les administrations locales contestent les pouvoirs confiés au Conseil; on souhaiterait que ce dernier n'ait de pouvoirs que dans la mesure où les commissions scolaires consentiraient, collectivement, à lui en conférer. Cette tendance a d'ailleurs été clairement exprimée dans les mémoires soumis au Conseil scolaire en juin 1975:

> "(...) les préoccupations des organismes concernant la répartition des pouvoirs et les structures de décision <u>portent principalement sur le Conseil</u>. Qualitativement et quantitativement, ceci nous apparaît patent. Le message principal qui ressort de ce discours peut être résumé

> ainsi: les pouvoirs du Conseil de l'île de Montréal ou bien doivent demeurer ce qu'ils sont compte tenu de certaines clarifications nécessaires, ou bien carrément diminuer, le Conseil devenant, sauf pour les questions strictement fiscales que tous reconnaissent comme relevant de lui, le mandataire des commissions scolaires." (1)

Il reste toutefois qu'une constatation s'impose sur toute cette question du partage des pouvoirs: malgré l'efficacité croissante du Conseil (notamment dans les secteurs de l'équipement et des immobilisations), la "distanciation" des commissions scolaires à son égard depuis sa mise en place ne s'est pas amenuisée; elle s'est plutôt amplifiée. Nous en analyserons les causes profondes et la portée dans la dernière partie de ce travail.

2.6 Taille des commissions scolaires et mode de regroupement

Ces deux questions constituent des difficultés majeures, et tous les projets de restructuration des services scolaires montréalais s'y sont butés. Or, le plan de restructuration globale que le Conseil doit incessamment soumettre au ministre de l'Education devra trancher. Nous croyons utile de résumer

---

(1) Proulx, J.P. , La communauté montréalaise..., p.240

ici l'ensemble de cette question, sans plus, la loi 71 ayant explicitement confié au Conseil scolaire le mandat de proposer des solutions définitives à toute cette dimension de la problématique.

2.6.1 La taille des commissions scolaires

Nécessité d'une nouvelle carte scolaire

Dès les premières analyses sur la nécessité de procéder à une réorganisation des services scolaires montréalais, il apparut nécessaire et urgent de mettre un terme au morcellement administratif qui caractérisait toujours la région. Pour des motifs qui tenaient à la fois à l'introduction d'une meilleure justice distributive, à des impératifs de gestion efficace des ressources humaines et matérielles, et à une modernisation des structures existantes, la nécessité de procéder à l'établissement d'une nouvelle carte scolaire s'imposa aux groupes de travail qui analysèrent la conjoncture montréalaise. Aussi, tous les projets soumis au législateur proposèrent-ils des réaménagements qui diminuaient sérieusement

le nombre de districts scolaires, compte tenu de critères démographiques et d'analyses des composantes socio-culturelles de la région métropolitaine.

Le premier de ces projets, le Rapport Parent, proposa le regroupement des 41 commissions scolaires de l'époque en sept (7) commissions régionales uniques. S'inspirant de l'étude sociale effectuée par M. Norbert Lacoste, la Commission proposa que chaque région scolaire soit établie en fonction d'un bassin de population se situant autour de 300 000 personnes, ce qui représentait environ 60 600 élèves et quelque 80 écoles à répartir entre les différents types d'enseignement. De plus, les limites proposées devaient comporter suffisamment de souplesse pour être revisées selon l'évolution de la population. Pour sa part, la Commission Pagé formula la recommandation d'établir neuf commissions scolaires françaises et quatre commissions anglaises. C'est à la suite d'une étude des réalités ethniques, religieuses et socio-économiques, et compte tenu de critères d'efficacité administrative, que les membres en vinrent à proposer un tel regroupement. Il est intéressant de noter que

l'on visait l'établissement de territoires scolaires moyens: chez les francophones, la plus petite commission regroupant 21 525 élèves, la plus grande 44 200. Chez les anglophones, l'écart est plus grand entre les quatre commissions: la plus petite devant compter 21 275 élèves et la plus grande 54 550. Quant aux projets de loi 62 et 28, ils recommandèrent tous deux l'établissement de 11 commissions scolaires unifiées, de tailles approximativement égales.

Comme on le sait, aucune de ces propositions ne fut concrétisée, de sorte qu'au moment de la sanction de la loi 71, le morcellement scolaire du territoire montréalais était encore considérable: 33 commissions scolaires dont plusieurs avec des territoires minuscules et des écarts énormes entre les clientèles (deux commissions scolaires comptaient 450 élèves, plusieurs autres en comptaient 800, 1 200, 1 800 etc., pendant qu'une autre (C.E.C.M.) en comptait à elle seule 209 000). Aussi la loi regroupa-t-elle les administrations scolaires en nouvelles unités administratives pour un total de huit commissions scolaires confessionnelles, soit six pour catholiques

et deux pour protestants. Sauf pour la C.E.C.M. et le P.S.B.G.M., toutes les nouvelles commissions scolaires comptent de 12 000 à 30 000 élèves, établissant de ce fait des territoires scolaires comportant une densité moyenne de population.

Or, plusieurs organismes ont critiqué le fait que la loi 71 n'a pas tranché la question. Cette attitude est bien résumée par Guy Rocher dans les termes suivants:

> "En réalité, si on y regarde de plus près, la nouvelle carte scolaire de la loi 71 n'a pas tranché dans le vif. Elle utilise les frontières déjà existantes, soit pour regrouper certaines commissions scolaires moyennes ou petites, soit pour reconnaître les grandes commissions scolaires existantes. Ainsi, la C.E.C.M. continue à exister comme auparavant, de même que la municipalité scolaire de Verdun et, du côté protestant, le P.S.B.G.M. Les nouveaux territoires sont donc ou bien des territoires constitués par regroupement d'anciens petits territoires ou bien simplement d'anciens territoires existants (C.E.C.M.)." (1)

Cette analyse est assez juste; il est vrai que certaines commissions scolaires sont restées

---

(1) Le Rapport Parent: dix ans après, Chapitre VI "La restructuration scolaire de l'Ile de Montréal, Rocher, Guy, p.104

intactes. Mais elle ne tient cependant pas compte de certains facteurs particuliers: la prétention de certaines commissions scolaires (C.E.C.M. et P.S.B.G.M. entre autres) que leur territoire scolaire serait constitutionnellement protégé d'une part, et le caractère provisoire de la restructuration engagée. Il apparaissait en effet évident au législateur qu'un projet d'une restructuration plus définitive aurait eu comme objectif de régler une fois pour toutes ces disparités entre les territoires et les clientèles scolaires.

De plus, le regroupement s'était effectué autour de principes généraux conformes à l'intention du législateur de ne pas entraver les choix que le Conseil scolaire et les divers partenaires devaient proposer; aussi, la loi 71 s'appliqua-t-elle à:

- créer des territoires qui, sauf exception, seraient susceptibles d'être permanents;
- procéder à des regroupements qui laissaient toute latitude quant au choix définitif des modalités: soit la base confessionnelle, soit la base linguistique ou unifiée.

C'est donc dans toute l'économie de la loi 71 qu'il faut juger de la valeur du regroupement effectué. Il semble évident que le législateur ne pouvait confier aux partenaires le soin d'élaborer un projet de restructuration plus définitif alors qu'il aurait lui-même tranché des questions qui étaient déterminantes dans une telle démarche. Depuis lors, le Conseil scolaire a consulté les divers partenaires et organismes montréalais, et il a commandé un certain nombre d'expertises notamment sur la taille éventuelle des commissions scolaires et sur l'aspect constitutionnel*. Le Conseil devrait donc être en mesure de formuler des recommandations précises sur l'ensemble de cette question.

---

* Sur la première question, l'étude de M. Jules Levasseur établit la population scolaire minimale à 20 000 élèves par commission scolaire; quant à la population maximale, elle semble se situer autour de 40 000 élèves, mais l'auteur n'a pu en venir à une conclusion sur cette question.
Sur la seconde, le juriste Herbert Marx conteste tout fondement à la prétention que ces deux territoires seraient constitutionnellement protégés. Selon cette analyse, seul le droit à la dissidence fait l'objet de telles garanties.

2.6.2 Les modes de regroupement

Positions opposées des divers groupes culturels

La question de la modalité en fonction de laquelle la restructuration des commissions scolaires devrait s'effectuer a constitué la principale pierre d'achoppement des projets de restructuration antérieurs à la loi 71. Qu'il s'agisse de projets mettant l'accent sur l'établissemnt de commissions scolaires unifiées (Rapport Parent, projets de loi 62 et 28), de commissions scolaires linguistiques (Rapport Pagé) ou de commissions scolaires confessionnelles (loi 71), chacune de ces hypothèses comporte ses opposants et ses défenseurs irréductibles, aux idéologies souvent inconciliables. Comme il s'agit ici encore d'un aspect sur lequel le prochain projet de restructuration devra transmettre des recommandations fermes, nous aimerions résumer les principales hypothèses qui s'offrent aux partenaires montréalais sur cette question et les tendances qui se sont manifestées jusqu'à ce jour en faveur de l'une ou l'autre hypothèse.

a) La commission scolaire confessionnelle

C'est sur ce choix que la loi 71 décida d'opter "provisoirement". Ce caractère "provisoire" apparaît évident dans la loi, particulièrement à l'article 593 qui reconnaît au Conseil le choix d'établir la base sur laquelle il élaborera la restructuration globale qu'il doit soumettre au ministre. Aucun critère ou facteur n'est imposé, sauf la nécessité d'une étude objective et approfondie du milieu et de consultations auprès des organismes ou groupes intéressés. Parmi les motivations qui amenèrent le législateur à opérer un préregroupement sur la base confessionnelle, on peut envisager que celle d'établir dans la région métropolitaine des structures qui se rapprochaient le plus de celles du reste de la province, et surtout, de ne pas retarder une fois de plus le processus de restructuration administrative plus globale par un choix autre que celui de la confessionnalité, auront été déterminantes. Or, peu d'organismes sont inconditionnellement favorables à cette modalité; en fait, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, l'évolution du milieu montréalais

au cours des quinze dernières années va dans le sens d'un plus grand pluralisme au plan des structures administratives (établissement de commissions scolaires neutres pour ceux qui le désirent), laissant aux écoles le soin de refléter concrètement la dimension confessionnelle.

Pourtant, la commission scolaire confessionnelle a ses défenseurs inconditionnels. Mais il est assez étonnant de constater que c'est souvent pour des motifs autres que le maintien du caractère confessionnel au plan des structures. L'étude des mémoires soumis au Conseil présente d'ailleurs une analyse des motivations qui poussent actuellement divers groupes à réclamer le maintien des commissions scolaires confessionnelles:

> "Deux groupes ici: ceux qui favorisent ce type de commission pour des raisons socio-religieuses et ceux qui le favorisent pour des raisons socio-culturelles.
>
> Socio-religieuses: les organismes qui demandent le maintien des commissions scolaires confessionnelles sont en même temps ceux qui souhaitent le maintien ou même l'avènement de l'école catholique authentique. Trois types d'arguments sont invoqués:
> a) d'abord un argument de fait: la majorité des catholiques veut le maintien des commissions scolaires confessionnelles;

b) ensuite, un argument de droit: les parents ont le droit de choisir le type d'école qu'ils estiment convenir à leur enfant;
c) enfin, un argument d'ordre administratif: la commission scolaire catholique est nécessaire pour assurer le fonctionnement ou la mise en oeuvre et plus généralement la promotion de l'école catholique elle-même.

Socio-culturelles: un seul organisme, l'Association des cadres de la C.E.C.M., a proposé le maintien des commissions scolaires confessionnelles pour des motifs avant tout socio-culturels. Même si théoriquement la religion n'est peut-être plus un critère de regroupement, dans les faits "la population en général a historiquement tenu à défendre une division scolaire reposant sur la confessionnalité parce que cette division a, depuis la Confédération, permis aux uns et aux autres de protéger leur entité socio-culturelle. En outre, le gouvernement a connu les échecs des projets de loi 62 et 28, fait dont il faut tenir compte aujourd'hui. Bref, il faut maintenir deux groupes afin de respecter et éviter les luttes stériles".

De leur côté, les groupes et organismes anglo-protestants qui sont favorables au maintien de la commission scolaire confessionnelle, et ils forment la très large majorité, le sont essentiellement pour des raisons culturelles en général et linguistiques en particulier. Elle leur apparaît la seule structure leur permettant de protéger leur culture et leur langue en raison des garanties constitutionnelles qui, affirment-ils, s'y rattachent." (1)

---

(1) Proulx, J.P., La communauté montréalaise..., pp. 135-146

Comme on peut le voir, la confessionnalité scolaire a ses ardents défenseurs. Il reste que si un certain nombre d'entre eux la favorisent pour des motifs qui tiennent à leur engagement religieux, (et on les retrouve aussi bien parmi les francophones que parmi les anglophones), on doit reconnaître que l'attachement à ce type de commission scolaire est largement motivé par des considérations socio-culturelles, surtout chez les anglo-protestants. C'est peut-être ce qui explique que malgré les évaluations de la dimension socio-culturelle indiquant une tendance à accepter la neutralité confessionnelle au plan des structures scolaires dans la région métropolitaine, peu d'organismes se soient objectés au maintien des structures confessionnelles par la loi 71.

D'aucuns s'interrogent toutefois sur la rentabilité, à long terme, d'une confessionnalité scolaire au plan des structures qui ne sert très souvent que de couverture à des groupes de pression dont les motivations sont surtout d'ordre socio-culturel ou même socio-politique. Quoi qu'il en soit, l'ensemble du réseau scolaire québécois est caractérisé par la confessionnalité et il est prévisible que

toute tentative de particulariser les structures montréalaises par la neutralité, ainsi que plusieurs organismes le réclament toujours, devra faire l'objet d'une entente préalable entre les partenaires concernés.

b) La commission scolaire à la fois confessionnelle et linguistique

Cette hypothèse n'a jamais été recommandée comme telle par un seul des projets de restructuration jusqu'à ce jour. Comme sa terminologie l'indique, elle préconise le regroupement des commissions scolaires compte tenu de critères à la fois linguistiques et confessionnels. On aurait alors des commissions scolaires franco-catholiques, franco-protestantes, anglo-catholiques et anglo-protestantes. Ce projet origine de la communauté anglo-catholique pour des raisons assez évidentes, car à l'intérieur de structures confessionnelles, cette communauté est rattachée aux francophones, alors que dans le cas de structures linguistiques, c'est à la communauté anglophone qu'elle serait reliée. Or, elle tient à ses deux caractéristiques: anglophone et catholique. Aussi

propose-t-elle un mode de regroupement qui lie les deux facteurs. Il convient encore de noter que cette hypothèse est également défendue par des groupes francophones, tant catholiques que protestants, et anglo-protestants.

Par quelles justifications les anglo-catholiques soutiennent-ils cette thèse? Selon l'étude précitée, c'est pour des motifs surtout culturels:

> "Les anglo-catholiques: il faut prendre conscience du fait suivant: les anglo-catholiques, ou du moins leurs leaders, ont le sentiment de former et d'appartenir à une communauté originale et distincte par rapport aux deux autres communautés que l'on retrouve sur l'île de Montréal: la communauté anglo-protestante et la communauté franco-catholique.
> Elle se définit elle-même "as that section whose parents have chosen to educate their children in schools that are Catholic by denomination and where the language of instruction is English". Les membres du clergé catholique romain de diverses communautés ethniques intéressées à l'éducation catholique anglaise écrivent" (...) nous partageons la langue traditionnelle du secteur protestant et la foi de la majorité de la langue française et nous tenons fermement aux deux."
> Les mémoires ne manquent pas de souligner qu'avec un nombre d'enfants plus élevé que dans le secteur anglo-protestant (72 117 contre 67 356 en septembre 1974), les anglo-catholiques sont sous-représentés aux instances décisionnelles (cadres et commissaires)." (1)

---

(1) Proulx, J.-P. op. cit., p.149

Voilà donc pour les justifications qu'ils formulent; ils y revendiquent des droits égaux à ceux des deux autres communautés linguistiques et/ou religieuses, entre autres en raison de leur particularisme culturel. Qu'en est-il des autres groupes qui appuient une telle demande?

> "Les organismes anglo-protestants: un certain nombre d'organismes protestants (P.S.B.G.M., cadres du P.S.B.G.M., Quebec Federation of Home and School Associations et Lakeshore Regional Council) soutiennent l'idée d'une commission scolaire anglo-catholique s'appuyant sur le bien-fondé des besoins des parents anglo-catholiques dont le nombre d'enfants rendrait possible (feasible) un tel projet.
>
> Les organismes franco-catholiques: un seul organisme a demandé la création d'une commission scolaire anglo-catholique pour les membres de cette communauté. C'est la commission des Ecoles catholiques de Verdun.
>
> Les franco-protestants: enfin, un dernier organisme a recommandé au comité de restructuration l'instauration sur l'île d'une commission scolaire franco-protestante. La proposition de créer une telle commission repose sur trois données: volonté d'avoir des écoles de type "protestant" au sens scolaire du mot; volonté d'écoles françaises à 100% dans leur enseignement et leur administration; enfin, "souci d'accueillir les enfants d'immigrants non catholiques dans un milieu authentiquement français". A ces droits donnés, on ajoute un dernier argument: le droit constitutionnel des non catholiques à un "secteur d'enseignement".

> Cette création, conclut-on, constituerait un geste historique qui, tout en reconnaissant les droits constitutionnels des protestants irait dans le sens de l'épanouissement de la culture française au Québec". (1)

Il reste qu'une décision favorable ou non à l'instauration de commissions scolaires linguistiques et confessionnelles devra nécessairement considérer les données socio-culturelles pertinentes. Ainsi, les franco-protestants constituent un groupe tout à fait particulier, la majorité d'entre eux étant issus des récents mouvements d'immigration (juifs nord-africains, en particulier). Quant aux anglo-catholiques, leur position socio-culturelle est très claire et il s'agit en majorité d'Irlandais catholiques. Toutefois, leur prétention de constituer un groupe numériquement plus considérable que les anglo-protestants doit être pondérée par des données sur la provenance ethnique d'une portion importante de cette population. Le Rapport Gendron, en 1972, avait d'ailleurs communiqué des données étonnantes sur cette question: les enfants d'autres

---

(1) Proulx, J.-P., op. cit., pp. 158-159

origines que française et anglaise comptaient pour 61% des enfants de la section anglaise de la C.E.C.M. et les francophones pour 13.4% (Rapport Gendron, tome 3, p. 491). Cela laissait donc un maximum de 26% d'enfants provenant de familles véritablement "anglo-catholiques".

En 1975, les proportions étaient sensiblement les mêmes: 61,2% sont d'origine ethnique autre que française ou anglaise; 11% d'origine française et 27,8% d'origine anglaise. C'est d'ailleurs à cette situation en particulier que le chapitre de la loi 22 sur la langue d'enseignement voulait s'attaquer, avec les réactions que l'on connaît de la part des minorités ethniques montréalaises.

c) La commission scolaire linguistique

On se rappellera que c'est la Commission Pagé qui proposa un regroupement des commissions scolaires sur une telle base. Voici en quels termes elle justifiait sa recommandation:

> "Nous sommes convaincus qu'à Montréal il est possible d'édifier des structures scolaires en fonction de la langue, les effectifs des deux principaux groupes

> ethniques étant suffisants pour ce faire. On protégera ainsi les valeurs culturelles françaises et les droits des anglophones, attachés eux aussi, à juste titre, à leur culture, en offrant un enseignement d'excellente qualité dans les deux secteurs.
> (...) Nous proposons donc, pour l'île de Montréal, des commissions scolaires d'un type particulier, divisées suivant des lignes linguistiques, car nous croyons que c'est au niveau de la commission scolaire à laquelle nous confions la gestion pédagogique, et à celui de l'école où se donne l'enseignement, que se transmet la culture." (1)

Or, on sait également que cette proposition souleva des oppositions vives de la part de tous les groupes en présence: les anglophones s'y opposant parce que cette approche n'offrait pas suffisamment de garanties quant à leurs droits constitutionnels, les francophones, pour des motifs opposés soutenant qu'elle offrait trop de garanties aux anglophones et allait institutionnaliser le bilinguisme et le biculturalisme dans les structures scolaires montréalaises, ce qui leur apparaissait inacceptable.

---

(1) Rapport Pagé, op. cit., pp. 17-27

Qu'en est-il huit ans plus tard? Les tendances semblent s'être légèrement modifiées. D'une part, selon l'étude menée par MM. Mathieu et Malone, la majorité des cadres scolaires montréalais favorisent une telle approche, entre autres pour des raisons stratégiques, car elle permettrait d'aboutir éventuellement à l'établissement de structures unifiées ce qui, selon eux, ne s'avère pas possible compte tenu de l'état actuel des mentalités à Montréal. D'autre part, quelques organismes ont également exprimé le souhait que la restructuration plus définitive s'opère sur une base linguistique:

> "Le comité d'école Saint-Germain d'Outremont où, selon un sondage, 136 des 186 parents interrogés préféreraient être regroupés dans une commission scolaire francophone et la plupart "exigent que ceux qui le désirent puissent bénéficier, au sein de cette commission scolaire francophone, d'un enseignement religieux.
>
> La commission scolaire Ste-Croix, qui choisit la commission scolaire linguistique par "un souci évident de réalisme". Partant du postulat du lien entre la langue et la culture, elle en déduit que si le "droit existe pour la minorité anglaise de faire éduquer et instruire ses enfants au moyen de la langue anglaise, il est non moins évident que la majorité francophone, gravement menacée sur l'Île de Montréal, a le même droit". C'est pourquoi la commission scolaire réclame en même temps l'application stricte de la loi 22.

> Le choix du Congrès juif canadien s'explique lui aussi par l'étroit rapport qu'il établit entre la langue, la culture et l'éducation. A cet égard, il ne croit pas que la commission scolaire unifiée soit indiquée parce que le climat actuel ne favorise pas cette option et que la minorité pourrait possiblement souffrir d'un manque de services éducatifs: "language boards as a transitional step would be a more acceptable form of alternative today than unified boards and superior to the status quo, i.e. confessional boards".
>
> Enfin, les raisons du Mount Royal Catholic High School committee sont du même ordre: essentiellement, on pense que les priorités culturelles des francophones et des anglophones sont différentes et que cela est naturel. Il est donc plus pratique pour satisfaire les deux groupes d'avoir des commissions scolaires sur la base de la langue. Le même comité explique en outre que ces commissions scolaires administreront à la fois des écoles catholiques et non catholiques, ce qui évitera de doubler les structures administratives." (1)

Sans être cités pour leur représentativité de l'ensemble du milieu montréalais, les groupes nous permettent toutefois d'identifier les tendances actuelles en faveur d'un tel mode de regroupement.

---

(1) Proulx, J.-P., op. cit., pp. 162-165

Donc, motivations nombreuses et articulées: c'est surtout en s'inspirant du constat d'une évolution des courants modernes de différenciation culturelle que cette hypothèse est envisagée positivement par sieurs groupes. Mais elle présente un certain nombre de difficultés qui ne doivent pas être négligées. Ainsi, lors de la recommandation de l'établissement de telles structures par la Commission Pagé, les mouvements d'opposition dans les deux camps furent violents, plus forts en fait qu'en regard d'une hypothèse de regroupement sur la base unifiée. Et rien ne semble indiquer qu'il y aurait eu évolution sensible des mentalités à cet égard; l'analyse de la conjoncture linguistique actuelle démontre plutôt un durcissement dans les prises de position des groupes linguistiques sur l'ensemble de ce débat.

D'autre part, la recommandation d'y recourir comme mesure stratégique, en attendant que les mentalités soient suffisamment "évoluées" pour accepter l'implantation des structures unifiées, ne semble partagée que par un nombre très restreint d'organismes. Somme toute, la problématique linguistique reste fort complexe dans la région montréalaise,

et le législateur a indiqué que c'est à un niveau global qu'il entendait la solutionner.

d) Les commissions scolaires unifiées

La Commission Parent, premier groupe de travail à soumettre des recommandations précises sur la restructuration scolaire de l'Ile de Montréal, préconisa l'établissement de commissions scolaires unifiées. Nous en avons déjà exposé les motifs, mais répétons qu'il s'agissait d'abord de réduire au maximum le nombre de commissions scolaires sur le territoire montréalais, de caractériser ces nouvelles administrations par la neutralité, de mettre un terme au régime de commissions scolaires distinctes suivant les enseignements (ce qui tendait, selon la Commission, à une trop grande fragmentation) et enfin d'offrir, à l'intérieur de telles unités, un "aménagement de l'école publique aussi respectueux que possible de la liberté des consciences pour tous les éléments de la population". Donc, efficacité administrative et ouverture de l'école sur le pluralisme social qui caractérise la région métropolitaine.

A l'époque, la proposition allait être endossée par le Conseil supérieur de l'éducation dans son "Avis au ministre de l'Education" en août 1967:

> "Le Conseil supérieur de l'éducation croit que c'est dans un esprit de collaboration et de justice, bien plus que par l'établissement de systèmes séparés et parallèles qui tend à accentuer les divisions culturelles, que l'on peut le mieux assurer ce respect de la dualité des valeurs culturelles elles-mêmes. (...) Le Conseil supérieur de l'éducation est également d'accord avec les recommandations nos 36 et 37 de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement qui proposent que soit confiée à une commission scolaire régionale unique l'administration de tout l'enseignement, catholique, protestant et non confessionnel, de langue française et de langue anglaise, dispensé dans les limites d'un même territoire. Le Conseil supérieur de l'éducation est convaincu que cette mesure permettra de respecter le caractère confessionnel et la dualité linguistique et culturelle de l'enseignement, tout en tenant compte des exigences d'une société où se manifestent de plus en plus le pluralisme religieux et la nécessité, pour les deux principaux groupes linguistiques en présence, d'un enrichissement mutuel de plus en plus grand au point de vue culturel et scientifique." (1)

Cette position allait également être prise par le Comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation qui, en octobre 1966, souscrivait aux recommandations du Rapport Parent sur les structures administratives.

---

(1) Cité dans: Rapport Pagé, pp. 143-144

La suite des événements est bien connue: le Rapport Pagé, sensible aux réactions vives qu'avait suscitées une telle proposition, surtout chez les groupes minoritaires, proposa une division sur la base linguistique. Pour les motifs évoqués plus haut, cette solution fut également rejetée massivement par les deux principaux groupes culturels en présence. Accordant tour à tour des garanties confessionnelles et linguistiques, les projets de loi 62 et 28 réaffirmèrent la nécessité d'établir des commissions scolaires unifiées dans la région métropolitaine. Ces deux propositions furent rejetées par les partenaires montréalais, quoique davantage par les représentants des groupes minoritaires, qu'ils fussent confessionnels ou linguistiques.

Puis vint la loi 71 qui engagea le regroupement des commissions scolaires sur une base confessionnelle. Puisque cette modalité est établie "provisoirement" et que le Conseil est investi du mandat de proposer un plan de restructuration plus définitif, sans contrainte quant au mode de regroupement,

le débat reste donc ouvert. Dans quelle mesure les organismes montréalais qui se sont fait entendre au comité de restructuration du Conseil favorisent-ils l'établissement de structures unifiées? Dans une proportion assez restreinte si l'on en juge par le nombre de mémoires qui favorisent une telle approche: 8 sur 54, soit un peu moins de 20%. Quelles justifications apportent-ils à leur recommandation? Les mémoires présentés au Conseil indiquent trois tendances majeures au sein même des organismes favorables à cette option:

> "Ainsi, une première tendance regroupe ceux qui insistent sur <u>la fonction socialisante du système scolaire</u>. (...) Constat: la région montréalaise est la plus pluraliste du Québec. "Les différences ont jusqu'ici servi de critère de division au sein du système scolaire. (...) il s'agit là d'une stratégie institutionnelle dont les conséquences risquent d'être fort graves pour la société que nous avons à bâtir".
> (...) on affirme que la fonction du système est de transmettre les idéaux, valeurs, connaissances techniques de la société et non pas celles de deux ou trois groupes en conflit, de reproduire l'ensemble social le plus fidèlement possible, de socialiser les enfants et de les acculturer à la société et non à des groupes minoritaires.
> Pour les cadres scolaires, c'est clair: il s'agit d'utiliser "la structure scolaire comme élément de francisation et comme facteur d'épanouissement de la

langue française dans tous les secteurs de la vie collective. A la commission scolaire Jérôme-Le-Royer, on prend pour acquis que la loi 22 a établi la priorité du français au niveau de l'administration scolaire.
C'est aussi pour des raisons sociales que l'on est en faveur de la commission scolaire unifiée. Pour la commission scolaire Baldwin-Cartier, cette structure assure "que les étudiants français et anglais recevront une éducation de qualité égale, meilleure, tout en respectant les besoins et les attentes des deux groupes linguistiques." C'est aussi l'avis de la commission scolaire Jérôme Le Royer.
Cette dernière voit enfin des avantages administratifs à la commission scolaire unifiée: "il n'apparaît pas pratique de confier à deux organismes (et encore moins à trois) le contrôle d'un même bassin de population; nous pouvons facilement imaginer sinon les conflits tout au moins la concurrence qui se créerait afin d'attirer le plus de clientèle possible.
(...) Enfin, un dernier groupe touche à la confessionnalité, mais il est surtout négatif: l'administration est neutre au plan administratif. Les cadres scolaires du Québec, par exemple, ne croient pas que "des structures scolaires ou des actes administratifs peuvent revêtir un statut confessionnel. Les buts poursuivis en administration et les méthodes utilisées pour atteindre des objectifs ne font pas partie de la problématique confessionnelle." (1)

---

(1) Proulx, J.-P., op. cit., pp. 165-172

Mais il reste que le milieu montréalais ne semble pas manifester un consensus suffisant en regard de cette formule; quelle que soit la qualité des interventions qui en indiquent la nécessité, elles restent peu nombreuses dans l'ensemble. Et nous touchons ici un élément problématique de ce particularisme montréalais qui a été évoqué au début de ce travail: la difficulté de réaliser un accord entre les divers partenaires lorsqu'il s'agit de questions qui sont directement liées à ce que chacun interprète comme essentiel à sa survie culturelle.

Or, la commission scolaire unifiée constitue-t-elle dans les faits une telle menace à l'intégrité et à la survie culturelle des divers groupes en présence? Ceux qui s'en firent les promoteurs soutenaient exactement le contraire, affirmant que c'est dans la mesure où chacun des éléments de la communauté montréalaise sera associé à l'ensemble dans le cadre d'une oeuvre commune, que sa survie et son dynamisme pourront être assurés. "Unité dans la diversité", tel pourrait être l'objectif poursuivi par

les diverses composantes de la communauté éducative. "Profiter des avantages pédagogiques du pluralisme" affirmait la Commission royale d'enquête sur l'enseignement en proposant le regroupement selon un tel mode.

Or, les diverses évaluations de la situation évoquées au cours du présent travail concourent presqu'unanimement à rejeter une telle approche: opposition farouche de certains groupes minoritaires (anglo-protestants, partisans francophones de la commission scolaire confessionnelle, etc.), absence de consensus sur la question, évolution très lente des mentalités sous ce rapport, etc. Toutes ces appréciations tendent donc à démontrer la persistance des oppositions à cette hypothèse, quelle que soit la valeur des argumentations qui la favorisent ou l'urgence concrète d'y procéder.

La seule explication qui apparaisse plausible dans tout ce débat concerne la définition actuelle des droits scolaires au sein de la confédération canadienne. Car malgré les nombreuses garanties

accordées par les projets de loi 62 et 28 aux groupes minoritaires, ceux-ci sont toujours restés attachés à celles que leur assure le cadre juridique qui prévaut actuellement: garanties quant à l'existence d'un double réseau scolaire distinct sous l'angle de la confessionnalité (catholique et protestant), complété d'un droit à la dissidence pour l'une ou l'autre des parties. Et il semble bien clair que tant qu'un nouveau cadre constitutionnel ne sera pas défini, les divers groupes en présence s'opposeront vraisemblablement à toute définition de la commission scolaire qui ne s'appuyerait pas sur ces droits reconnus.

Quoi qu'il en soit, nous croyons que ces questions de la taille et du mode de regroupement des commissions scolaires constituent les deux facteurs les plus délicats de la restructuration scolaire sur l'île de Montréal. Si le choix, sur ces questions, a été laissé aux partenaires, c'était afin de favoriser un consensus démocratique sur les différents aspects de la question. Mais l'enjeu

reste considérable, ainsi que le soulignait un membre du comité d'étude:

> "Deux moyens en particulier provoquent des changements structuraux les plus importants à la base de la restructuration: il s'agit de la création du Conseil et du type de commission scolaire préconisé. A cause de toutes leurs implications tant pédagogiques qu'administratives, culturelles et même sociales, ces mesures se situent au centre des débats et contribuent mieux que toutes autres, à polariser les intérêts et les prises de position. Et c'est d'autant plus vrai qu'être en désaccord avec la conception du gouvernement sur ces deux points majeurs, c'est à toutes fins pratiques affirmer son désaccord sur l'essentiel du projet". (1)

Jusqu'à ce jour, il a été difficile pour les différents partenaires montréalais d'atteindre un consensus sur une modalité de regroupement des commissions scolaires. Quatre années d'expérimentation d'un premier mode de restructuration, de travail autour d'une table commune, d'analyses en profondeur de la conjoncture montréalaise, permettront sans doute aux diverses parties de se rallier à une proposition commune sur cette question.

---

(1) Fortin, Maurice, La Restructuration scolaire de l'île de Montréal, Typologie des problèmes, document de travail, S.B.R., janvier 1976, p.5

TROISIEME PARTIE

Les enjeux actuels de la restructuration

3.1 La prochaine étape de la restructuration

La prochaine phase de la restructuration scolaire sur l'île de Montréal sera décisive: elle comportera vraisemblablement, sous certains aspects, l'introduction de mesures administratives nouvelles, et aura peut-être à préciser, dans un cadre juridique adapté à cette fin, certaines modalités de fonctionnement que seule une expérimentation comme celle qui vient de s'effectuer permettait d'identifier clairement. Dans les pages qui suivent, nous voudrions faire le point sur certains enjeux qui, à la lumière des analyses contenues dans les chapitres précédents, s'avèrent décisifs en regard de la situation dans son ensemble. Notre objectif consiste ici à décrire le particularisme montréalais de certains aspects de la problématique; nous ne prétendons d'aucune façon être en mesure d'indiquer les solutions qui s'imposent, car leur recherche dépasse en complexité et en importance un cadre aussi restreint que celui de la présente analyse.

3.1.1 Importance et urgence du projet

La restructuration des services scolaires montréalais, engagée il y a déjà quatre ans, s'attaquait à tout un ensemble de structures, de valeurs et de traditions qui avaient jusqu'alors fait leurs preuves. De ce fait, elle revêtait une très grande importance pour tous les éléments de cette communauté. L'ensemble du réseau scolaire québécois ayant fait l'objet d'une vaste entreprise de réformes administratives, il restait à procéder aux mêmes réformes dans le milieu montréalais. C'est ce qui fut réalisé par la mise en place du cadre institutionnel défini par la loi 71.

Dans toute cette entreprise de rénovation, de nouvelles voies d'approche dans la gestion des fonctions éducatives se sont révélées rentables. L'importance de la concertation, de la coordination et de la mise en commun des ressources ne sont plus à démontrer; leur expérimentation dans le cadre des nouvelles structures montréalaises en a indiqué la nécessité et l'on peut affirmer aujourd'hui qu'une

mentalité "métropolitaine" s'est progressivement développée en regard de la problématique éducative montréalaise. C'est sans doute parce que les structures mises en place en fixaient l'atteinte de façon prioritaire.

Il reste qu'après toute cette période de rodage et d'adaptation du milieu montréalais, l'extension la plus large possible de la rentabilité des nouvelles mesures reste à réaliser à l'intérieur d'un cadre juridique à la fois plus global, plus souple et comportant un certain nombre de précisions souhaitées par le milieu quant à la répartition des pouvoirs entre les divers paliers de la structure. C'est en regard d'un tel objectif que l'importance du projet s'affirme avec autant de force que lors de la première phase de restructuration. Dans la mesure où l'expérimentation a démontré certaines difficultés d'application de la loi, c'est donc compte tenu de critères d'efficacité que les nouvelles structures doivent être évaluées. Et une telle démarche ne saurait s'avérer concluante que

si les nouvelles modalités de fonctionnement définies par la loi 71 sont expérimentées à l'intérieur de délais suffisamment longs pour en permettre une évaluation articulée. Aussi, est-ce peut-être davantage en terme d'adaptabilité qu'un cadre institutionnel plus définitif pourrait être défini, car il est prévisible que dans un contexte social aussi mouvant que celui d'une grande métropole, ces structures, et les pratiques administratives qui s'y réfèrent, auront constamment besoin d'être revisées et réadaptées à des situations nouvelles.

Depuis déjà dix ans, la nécessité de procéder à une telle modernisation des structures scolaires montréalaises a été maintes fois démontrée. Chacun des projets insistait sur l'importance de planifier et de coordonner les efforts de l'ensemble de la communauté éducative dans le contexte montréalais. Et chaque fois, le caractère d'urgence de la réforme était affirmé. Ainsi qu'il a été établi dans les chapitres précédents, ce sentiment d'urgence n'était toutefois pas partagé par tous les partenaires en

présence. Si d'une manière générale on reconnaissait volontiers le bien-fondé de l'ensemble de la démarche, les positions étaient par contre souvent plus divergentes que convergentes sur les modalités d'application des nouvelles mesures. En fait, le lent cheminement sur cet aspect de la question (surtout occasionné par la persistance d'antagonismes profonds au plan des perceptions socio-politiques et socio-culturelles de la problématique montréalaise), loin de diminuer l'urgence d'un consensus sur l'ensemble du projet, l'a démontré de façon plus évidente encore; car les enjeux en cause restent considérables, tant au plan d'une modernisation effective des structures qu'en termes de dynamisme de la vie scolaire et de son intégration à l'ensemble des secteurs de la vie métropolitaine.

3.1.2 Les implications de la loi 71

A plusieurs reprises, nous avons évoqué l'éventualité d'une restructuration plus définitive des services scolaires montréalais. Notre insistance tient à deux raisons fondamentales:

- le caractère provisoire de celle engagée il y a déjà quatre ans, caractère inscrit dans la loi elle-même;
- la nécessité de procéder aux adaptations nécessaires après une telle période de rodage et à la lumière des consultations menées par le Conseil scolaire sur la question.

Non pas que l'ensemble des mesures engagées par la loi 71 soient marquées d'un tel caractère provisoire. En fait, la majorité des changements structurels (création du Conseil, regroupement des commissions scolaires, partage des pouvoirs et des responsabilités, mécanismes de financement, etc.) constituaient un ensemble de mesures qu'il importait de mettre en place d'une manière définitive. Très précisément, deux aspects particuliers étaient définis "provisoirement". Voici en quels termes cette loi les avait précisés:

> "Le Conseil a, en outre, la responsabilité d'élaborer un plan général de restructuration scolaire de l'île de Montréal et s'il y a lieu, des plans particuliers ou intermédiaires en vue d'une restructuration graduelle.

> A cette fin, le Conseil procède à une étude objective et approfondie des facteurs pertinents à un plan de restructuration scolaire adéquat et effectue les consultations appropriées.
> Le Conseil doit soumettre ses recommandations au ministre dès que possible mais au plus tard le 31 décembre 1975, et un rapport d'étape indiquant l'orientation générale de ses recommandations principales avant le 31 décembre 1974.
> Le ministre peut, à la demande du Conseil, reporter d'un an ces échéances.
> A la demande du ministre, le Conseil est tenu, le cas échéant, de réviser son plan général ou une partie de celui-ci ou d'en soumettre un nouveau dans un délai maximum d'un an."
> (Loi 71, article 593)

L'analyse de cet article permet de bien saisir le mandat confié au Conseil:

- il se voit confié la préparation d'un plan général de restructuration visant soit à opérer la restructuration complète d'un seul coup si les conditions le permettaient et si un consensus se dégageait en ce sens, soit à procéder par étapes si les conditions exigeaient une restructuration graduelle;

- pour ce faire, il a le choix de la base sur laquelle il peut élaborer son plan; aucun critère ne lui est imposé, si ce n'est la nécessité de procéder à une étude objective et approfondie du milieu et d'établir des consultations auprès des organismes ou groupes intéressés (commissaires, cadres scolaires, parents, associations d'employés, corps intermédiaires, etc.).

C'est donc à la lumière de cet article qu'il est possible de déterminer sous quels aspects précis le premier regroupement engageait des mesures provisoires. Ce sont:

a) la question de la base sur laquelle devra se faire la restructuration plus définitive;

b) les modalités d'implantation des nouvelles mesures.

Quant au reste, la restructuration engagée n'était aucunement provisoire.

D'autre part, l'expérience vécue a pu permettre de déceler un certain nombre de difficultés dans la poursuite des objectifs visés par la loi. Selon l'esprit du mandat confié au Conseil, il lui revient de susciter un consensus de la part des partenaires montréalais sur les questions cruciales. Il lui appartient donc, dans son plan définitif, et à la lumière des nombreuses consultations qu'il a menées auprès des divers milieux montréalais, de proposer des modifications à la loi actuelle si cela s'avérait nécessaire. Dans cette perspective, il devra préciser jusqu'où et selon quelles modalités une restructuration plus définitive devrait s'effectuer.

3.1.3 La dimension éducative du projet

Bien que la première phase de la restructuration ait poussé la majorité des organismes montréalais à s'exprimer sur la dimension proprement éducative du projet, les évaluations contenues dans les chapitres précédents indiquent que les débats de fond ont été très peu centrés sur cet aspect de la question. Comme lors des projets de loi précédents, ils ont surtout été dominés par des considérations d'ordre culturel et politique. Et c'est peut-être ici une déficience importante de l'ensemble de l'expérience. Le projet a été très peu discuté en regard de son objectif fondamental, soit l'établissement de structures qui favorisent un meilleur apprentissage et une éducation de première qualité pour tous les secteurs de la population montréalaise.

Pourtant, les objectifs éducatifs de la restructuration avaient été clairement établis dès les premières propositions transmises au Gouvernement: "assurer le progrès de l'enseignement et un développement scolaire équilibré" avaient affirmé les auteurs

du Rapport Parent. Les projets de loi qui suivirent réaffirmèrent ces principes. Néanmoins, les discussions sur la dimension pédagogique furent presque toujours reléguées au second plan, et ce sont les antagonismes profonds sur les dimension socio-culturelle et socio-politique qui occupèrent l'ensemble des débats au cours des dix dernières années.

Cette tendance s'est maintenue à un point tel que parmi les nombreuses études commanditées par le Conseil scolaire au cours des derniers mois, aucune n'a spécifiquement été consacrée à établir les enjeux proprement éducatifs de la prochaine phase de restructuration. Ce sont avant tout les caractéristiques linguistiques et confessionnelles, ainsi que les questions liées aux structures et à la répartition des pouvoirs qui ont dominé les recherches. Il convient certes de souligner la haute qualité de l'ensemble des analyses qui ont été réalisées; elles apportent un éclairage indispensable sur des questions particulièrement complexes. Elles communiquent de plus les rétroactions du milieu sur l'ensemble des facteurs déterminants du projet. Elles

n'en perpétuent pas moins l'absence d'évaluation articulée de la problématique pédagogique propre à la région montréalaise.

Dans un contexte où les enjeux éducatifs majeurs auraient été identifiés et analysés, les débats n'auraient-ils pas été centrés sur les questions les plus fondamentales, celles à tout le moins où les consensus sont peut-être plus faciles à établir? La table des matières des divers documents publiés, y compris la présente analyse de la question, aurait peut-être alors fait place à des préoccupations telles que:

- l'éducation des adultes;
- la formation professionnelle;
- l'éducation des inadaptés;
- l'analphabétisme;
- la correction des inégalités socio-économiques;
- la technologie éducative (télévision, radio, films,...)
- les formes alternatives d'éducation;
- la gestion de l'innovation pédagogique;
- les domaines de collaboration avec les autres secteurs d'activité de la région métropolitaine;
- les services communs à développer;

pour n'en nommer que quelques-uns, avec une évaluation, pour chacun, des problèmes spécifiques à la région montréalaise et des expériences internationales pertinentes, un inventaire des ressources humaines et matérielles disponibles sur l'ensemble de l'île, un certain nombre d'hypothèses sur les programmes à établir conjointement entre les réseaux d'enseignement pour catholiques et pour protestants, etc.

Nul doute que des recherches de cette nature auraient favorisé une prise de conscience plus raffinée des facteurs éducatifs déterminants de l'ensemble du projet. Or, comme nous l'avons souligné, ce sont surtout les considérations d'ordre politique, notamment les facteurs de différenciation culturelle, qui dominèrent les débats; lorsque la dimension pédagogique était soulevée, c'était davantage pour affirmer les antagonismes entre les groupes culturels que pour définir les avantages du pluralisme pédagogique ou pour proposer des modalités de collaboration entre les diverses communautés montréalaises. En fait, les évaluations contenues

dans les pages qui précèdent tendent à démontrer que le projet de restructuration scolaire a été presque toujours l'occasion d'affrontements idéologiques sur la définition de la société québécoise dans son ensemble, abstraction faite des enjeux spécifiquement éducatifs du projet.

Or, il convient de souligner qu'il n'appartient pas aux autorités scolaires montréalaises de solutionner un ensemble de problèmes qui débordent largement le cadre déjà fort complexe de leur vocation éducative propre. La loi 22, à cet égard, indique fort bien que si les solutions à certains problèmes sociaux ressortissent aux structures éducatives, elles ne peuvent être limitées à ce seul niveau d'intervention; en fait, elles ne tirent toute leur efficacité que dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre plus vaste des principes généraux de philosophie sociale qui régissent l'ensemble des activités de l'Etat. Dans cette perspective, il nous apparaît essentiel que la restructuration scolaire montréalaise soit envisagée et discutée en regard à son champ propre, donc surtout en fonction d'objectifs éducatifs.

Sous peine de situer l'ensemble du débat à l'intérieur de considérations qui débordent le cadre spécifique de la problématique scolaire montréalaise, le rapport du Conseil scolaire aura donc à bien définir ce caractère éducatif du projet. Entre autres, à indiquer pour quels motifs la dimension proprement pédagogique n'a pu être davantage prise en compte dans les travaux déjà accomplis, ainsi que certaines évaluations du milieu tendent à le confirmer. Pourquoi, au plan des actions, le mandat éducatif du Conseil fut-il si peu exploré? Car, si la correction des inégalités socio-économiques constitue un objectif prioritaire des entreprises de restructuration en Amérique du Nord, ainsi que les recherches dans le domaine le démontrent, on peut se demander pourquoi des actions énergiques en ce sens ne furent pas engagées par le Conseil ainsi que la loi 71 le permettait. Est-ce pour favoriser la concertation? A cause d'un manque de personnel suffisant pour engager les actions nécessaires?

De plus, si la problématique du "rattrapage en faveur des milieux défavorisés" se révèle fort complexe, que dire des autres aspects précis du mandat éducatif confié au Conseil (éducation des adultes, enfance inadaptée, services communs) où les consensus idéologiques sont peut-être plus faciles à atteindre? Pourquoi le Conseil est-il si peu intervenu sur ces questions? Dispose-t-il, ici encore, des ressources humaines et matérielles suffisantes? Reçoit-il du milieu l'appui et la collaboration souhaitées? Les évaluations contenues dans la présente analyse démontrent que la situation semble tenir à la difficulté pour le Conseil de définir clairement son champ d'action tout en respectant l'autonomie des commissions scolaires dans un secteur aussi fondamental. Cela veut-il dire que ce ne soit pas possible?

La loi 71 avait déjà établi que les pouvoirs du Conseil en ce domaine devaient être exercés "en concertation" avec les commissions scolaires. Si la table du Conseil n'a été que très peu l'occasion d'échanges sur cette dimension, ne serait-ce que

pour reconnaître la nécessité et l'urgence de procéder à des études de situation sur certains aspects bien spécifiques de l'activité éducative dans la région métropolitaine (enseignement des langues secondes, collaboration avec les organismes sociaux et culturels, intégration des immigrants, etc.), c'est donc que la concertation est extrêmement difficile à réaliser sur ces questions ou, plus carrément, qu'il y a des résistances énormes à ce qu'elle s'établisse. C'est un défi de taille pour le Conseil que de définir clairement la dimension proprement éducative d'une restructuration plus globale; mais c'est en même temps l'enjeu le plus fondamental de toute cette entreprise.

II- La restructuration en regard des principes de démocratisation et de décentralisation

3.2.1 La démocratisation

La démocratisation des structures scolaires montréalaises apparaissait comme un des objectifs prioritaires de la restructuration, tant aux comités d'études qui formulèrent des recommandations

aux divers gouvernements que chez les défenseurs des différents projets de loi qui se sont succédés sur la question. Or, avec l'application de la loi 27 à la région montréalaise, tout un ensemble de mesures propres à favoriser la démocratisation des structures politiques scolaires ont été engagées: élection des commissaires au suffrage universel, extension des normes d'éligibilité à de nouvelles catégories de citoyens, assouplissement des règles sur le cens électoral, mise en place de structures de participation et de communication via le Conseil scolaire), etc. Le bilan se révèle donc nettement positif sous ce rapport.

Mais un des objectifs fondamentaux de toute entreprise de démocratisation est de dépasser le strict niveau des structures pour atteindre la dynamique même de philosophie politique qu'elle sous-tend, c'est-à-dire la participation du citoyen, au niveau le plus large possible, à l'édification et à l'orientation des institutions mises à sa disposition par l'Etat. Qu'en est-il à cet égard?

Il semble, sous ce rapport, que la démocratisation n'ait pas suffisamment atteint le niveau du citoyen. Si l'on en juge par le taux de participation aux élections scolaires (22% pour la région métropolitaine), il y est même fort peu intéressé. Il serait toutefois injuste de tirer des conclusions définitives en ce sens pour la région montréalaise, car le droit d'élire ses représentants n'a été consenti que très récemment à la majorité de la population. Le fait n'en demeure pas moins troublant.

D'autre part, l'étude Wener indique une évolution très nette des mentalités: selon les parents interrogés, 53% d'entre eux estiment qu'il leur revient de décider du type d'écoles et de commissions scolaires qu'ils désirent pour leurs enfants, alors que seulement 7% reconnaissent un tel rôle à l'Etat et 10% aux Eglises. Il est donc possible d'envisager qu'avec la mise en place de mécanismes diversifiés qui en favoriseraient l'atteinte, la démocratie scolaire pourrait susciter un taux de participation beaucoup plus élevé dans la région métropolitaine.

Mais il est d'autres niveaux où la participation peut se manifester: ceux des comités d'écoles et des comités de parents, que la loi instituaient en conformité aux dispositions de la loi 27. Or, il semble qu'à ce niveau les rôles et les fonctions assumés par ces diverses structures ont peut-être été trop exclusivement de nature consultative, et même consultative à sens unique: information venant d'en haut, et non consultation préalable à des prises de décision éclairées et démocratiques. Avec comme résultat la très faible participation des parents. Devant l'importance des enjeux en cause, et leur responsabilité première en ce domaine, on aurait pu s'attendre à une intervention massive des parents engagés dans des structures aussi étroitement liées à la vie de l'école, particulièrement sur la dimension pédagogique du projet. Il semble qu'ils aient préféré situer leurs interventions sur les questions de politique plus large, tout comme l'ensemble des organismes montréalais.

Parmi les raisons qui expliquent une telle carence participative sur les enjeux proprement

pédagogique, la lassitude des parents semble constituer un facteur déterminant. Sans que le phénomène ne soit exclusif à la région métropolitaine, on peut considérer que le peu de valeur des enjeux de la participation (à quoi et à quel pouvoir sont-ils rattachés?), le peu de pratique politique des parents en matière scolaire, les obstacles idéologiques de diverses catégories d'employés (principaux et enseignants), un climat social général où la consommation est plus valorisée que la participation, enfin la perte de langage pédagogique et l'absence de mesures de recyclage des parents à cet égard, ont fait que les structures consultatives apparaissent à plusieurs comme une perte de temps et d'énergie. De plus, le fait que les débats aient été surtout centrés sur les écarts entre les idéologies politiques a sûrement constitué un élément de diversion important. C'est sûrement là une tendance à modifier, et le milieu semble le souhaiter de plus en plus.

3.2.2 La décentralisation

Il s'agit ici d'un autre objectif prioritaire des démarches de rénovation engagées depuis ces dix dernières années. La décentralisation fut, elle aussi, mise de l'avant par les différents comités d'étude qui entreprirent de définir l'action gouvernementale en ce domaine. Plus récemment, un ministre de l'Education en faisait une des préoccupations majeures du ministère. Le principe fondamental d'une telle entreprise est fort simple: situer les centres de décision le plus près possible des usagers.

Or, la restructuration scolaire engagée à Montréal interroge un tel concept, du moins à un niveau théorique. Car si le ministère entend favoriser une telle approche dans la gestion du réseau, il pourra apparaître contradictoire qu'elle s'effectue, du moins pour la région montréalaise, à l'intérieur de ce qui pourrait être regardé comme une mesure visant à centraliser certains pouvoirs au niveau d'un nouvel organisme métropolitain. Décentraliser pour recentraliser! Telle est du moins l'opinion exprimée par divers groupes montréalais.

Pourtant, la mesure n'est contradictoire qu'en apparence. La décentralisation des pouvoirs n'implique pas nécessairement que les services ne puissent être regroupés au sein d'unités à la fois plus vastes, plus compétentes et, par là même, plus aptes à les administrer. Dans le contexte d'une région métropolitaine, cela veut dire que certains de ces services peuvent être assumés par une instance centrale, compte tenu à la fois de la nécessité d'une planification globale métropolitaine et d'objectifs de développement coordonné des services offerts à la population. De plus, sans table commune où tous les partenaires se retrouvent, on voit difficilement, à la lumière de l'expérience passée, comment une mise en commun et une utilisation maximale des ressources humaines, financières et matérielles sur l'île pourrait s'effectuer avec le minimum de continuité que des actions de cette nature exigent.

En ce sens, la région montréalaise présente peut-être un particularisme, car le reste du Québec n'est pas doté de conseil scolaires et, depuis leur regroupement, les commissions scolaires recouvrent en général l'ensemble de la région qu'elles ont à administrer.

Mais à Montréal, malgré le regroupement engagé par la loi 71, il subsiste plusieurs instances locales à l'intérieur d'une même région; c'était justement l'objectif de la restructuration de faire en sorte qu'une régionalisation des services et des fonctions scolaires puisse s'établir, notamment par la distribution des responsabilités entre deux niveaux d'administration: les commissions scolaires et le Conseil. Cet objectif, le Gouvernement l'avait déjà considéré prioritaire il y a près de huit ans lorsqu'il confia à la Commission Pagé le mandat de "promouvoir la régionalisation et la démocratisation de l'administration scolaire de l'île de Montréal".

Or, les évaluations indiquent la difficulté des partenaires montréalais à situer l'ensemble de leurs actions dans une perspective régionale. Deux facteurs permettent peut-être de le comprendre: la tradition autonomiste des commissions scolaires montréalaises et le fait qu'elles n'aient été régionalisées que plusieurs années après l'ensemble du réseau québécois. Pourtant, la mise en place de services centralisés constitue toujours un objectif

de rentabilité économique indiscutable pour une région métropolitaine: centralisation, au niveau du Conseil, de services légaux, d'expertises, d'informatique, de transport de certaines catégories d'élèves, de planification, de ventes et d'expropriation d'immeubles, etc.

Or, le Conseil scolaire montréalais, sauf pour le financement et l'équipement, éprouve un certain nombre de difficultés dans l'établissement de services communs de cette nature, plusieurs commissions scolaires tenant aux services dont elles se sont dotées elles-mêmes. L'ensemble de la question réside peut-être dans le sens qu'on veut bien donner aux mots "décentralisation" et "concertation". Car l'un n'empêche pas l'autre: on peut très bien reconnaître, pour des raisons d'efficacité et d'économies d'échelle, que certains pouvoirs assumés par les autres commissions scolaires du Québec nécessitent une centralisation dans une région aussi densément peuplée que Montréal. D'ailleurs, dans la mesure où les pouvoirs confiés au Conseil sont

assujettis à l'obligation de n'agir qu'en "concertation" avec les commissions scolaires, toute centralisation devra nécessairement s'effectuer avec leur consentement.

Il reste néanmoins qu'une révision dans le partage des pouvoirs et des responsabilités est souhaitée par l'ensemble des partenaires dans la perspective d'une restructuration plus définitive. Qu'il s'agisse des domaines de l'équipement, de la pédagogie, ou même de l'administration financière, l'évaluation de l'expérience vécue indique qu'un tel partage devra vraisemblablement accorder plus d'initiatives aux commissions scolaire, au plan des pouvoirs ou au plan des modalités d'exercice des fonctions qu'elles sont appelées à exercer conjointement avec le Conseil scolaire. Il semble toutefois que seule une évolution significative des mentalités permettra de procéder avec succès à un nouveau partage, plus équitable et plus efficace, des pouvoirs et des responsabilités entre les deux niveaux d'administration.

3.3 Ambiguïtés et contradictions

L'introduction de nouvelles valeurs ou de nouvelles institutions provoque souvent, dans l'esprit de ceux qui sont appelés à les vivre, l'émergence de certaines ambiguïtés dans la saisie des objectifs et souvent même des modalités à l'intérieur desquelles ces objectifs doivent être poursuivis. Le phénomène n'a peut-être pas suffisamment été exploré, mais il pourrait largement tenir aux résistances individuelles, et souvent collectives, que tout groupement humain apporte aux phénomènes de changement social accéléré. La conjoncture montréalaise offrirait certes un terrain de prédilection à une étude de cette nature, car elle a manifesté, à plus d'un titre, la persistance d'ambiguïtés de perceptions et de comportements en regard de l'ensemble du projet de restructuration.

Certaines ambiguïtés tiennent nécessairement à la définition légale des réalités visées. Outre la difficulté, dans tout document juridique, de "nommer" les réalités avec toutes les nuances et tout

le dynamisme qui s'imposent, l'expérience montréalaise manifeste également l'apparition d'un autre ordre de difficulté: l'évolution des concepts auxquels ces mots font référence.

A titre d'exemple, prenons certains termes utilisés pour justifier la restructuration des services scolaires montréalais. Un des objectifs définis par le Rapport Parent était "d'assurer un progrès scolaire équilibré dans tout le territoire de chaque région économique". Que veut dire: "progrès scolaire équilibré"? Sûrement pas la même chose qu'il y a dix ans, alors que le Québec vivait une période de croissance économique accélérée, doublée d'un consensus social hérité de l'enthousiasme provoqué par la "Révolution tranquille".

Aujourd'hui, nous vivons dans un contexte où les conditions ont changé de façon dramatique: l'économie occidentale se remet avec peine des effets dévastateurs de la conjoncture économique inflationniste, et les périodes où l'ensemble des secteurs d'activité pouvaient s'appuyer sur de vastes mouvements de consensus social apparaissent de

plus en plus comme des moments privilégiés de l'histoire. Est-ce à dire qu'un objectif tel que celui "d'assurer un progrès scolaire équilibré sur tout le territoire" n'a plus sa place ni sa raison d'être? Sûrement pas. Mais il ne veut pas dire la même chose.

En bref, les mots prennent peut-être un sens plus restrictif que dynamique aujourd'hui. Ainsi, un progrès scolaire équilibré renvoie peut-être davantage à un train de mesures visant à assurer le respect des différences propres à chaque milieu plutôt qu'à uniformiser tous les services d'une région en fonction de critères communs, si élevés qu'ils soient. Parallèlement, que veulent dire aujourd'hui des expressions telles que "se concerter", "coordonner"? Renvoient-elles aux mêmes types de rapport d'autorité qu'il y a cinq ou dix ans? Sur quelles bases les consensus doivent-ils s'établir: la majorité ou l'unanimité?

Ces questions sont bien difficiles à élucider. Pourtant, l'analyse de l'évolution des perceptions chez les partenaires montréalais nous montre à quel

point elles sont déterminantes pour la compréhension de cette courte histoire. Prenons quelques exemples significatifs:

- Ambiguïtés dans les perceptions idéologiques de la société québécoise

Dès les origines du projet, les deux principaux groupes culturels en présence manifestèrent des positions antagonistes dans leur saisie de la société québécoise: pour les francophones, la dualité linguistique et culturelle du milieu montréalais ne peut être définie que par référence à la situation concrète qui prévaut au Québec où les francophones sont majoritaires. Pour les anglophones, cette dualité ne doit être envisagée que par référence à la société canadienne dans son ensemble. La majorité francophone du Québec devient alors une minorité "nationale". Pour claires qu'elles soient chez chacun des partenaires, ces positions antagonistes ont maintenu des écarts idéologiques profonds entre les deux groupes. De sorte que la saisie globale de la problématique a souvent donné lieu à la formulation de positions ambiguës ou même contradictoires: trop

de garanties accordées aux groupes minoritaires selon les uns, pas assez selon les autres; liens étroits entre langue, culture et religion d'une part, confessionnalité jugée comme facteur non déterminant dans la restructuration d'autre part, etc.

- Ambiguïtés dans la perception des composantes culturelles

Les dimensions linguistiques et confessionnelles constituèrent les points d'achoppement majeurs de tous les projets de restructuration. C'est pourquoi le premier projet soumis au Gouvernement avait proposé l'unification des caractéristiques culturelles au sein de structures uniques. Cette proposition fut vivement combattue par les groupes minoritaires, sous prétexte que leurs garanties linguistiques ou confessionnelles n'étaient pas assurées. Or, lorsque les projets de loi 62 et 28 proposèrent des aménagements qui comportaient des garanties de cette nature, la crainte des milieux concernés s'exprima avec autant de force. Plus récemment encore, alors que le constat du pluralisme de la communauté montréalaise

s'affirmait de plus en plus, plusieur groupes réclamèrent que la restructuration plus définitive s'opère en fonction des caractéristiques confessionnelles.

- Ambiguïtés dans la perception des rôles confiés au Conseil scolaire

Alors que dans l'esprit du législateur le Conseil devait être un lieu de concertation, de coordination et de mise en commun des ressources, le voilà perçu, par le milieu, comme un palier administratif supplémentaire. Malgré le fait que le Conseil se soit montré soucieux d'assumer ses responsabilités en conformité aux dispositions de la loi, il est toujours perçu de cette façon. L'ambiguïté devient encore plus profonde lorsque les partenaires contestent les visées centralisatrices du Conseil en s'en prenant directement au ministère qu'ils soupçonnent d'avoir favorisé un tel esprit.

- Ambiguïté dans la perception des objectifs de la restructuration

Alors qu'une telle mesure vise à "atteindre une meilleure qualité de l'éducation et une plus

grande efficacité dans l'utilisation des ressources" notamment par une régionalisation des services qui pourraient bénéficier à toutes, elle n'est interprétée, par plusieurs commissions scolaires, qu'en termes d'accrocs graves à leur autonomie. On est prêt à régionaliser les efforts, mais en contralisant le moins de services communs possibles.

Si nous faisons référence à ces ambiguïtés dans les perceptions, sans prétendre à une analyse approfondie du phénomène, c'est qu'elles nous permettent de mieux situer les contradictions qui se manifestent chez les partenaires au plan de l'évaluation de l'expérience. Ainsi, on reproche d'une part au Conseil d'avoir peu accompli au plan pédagogique, alors que d'autre part on lui conteste toute attribution de cette nature. On souhaite que le Conseil soit une table de concertation, un lieu de mise en commun des ressources, et sur un plan bien précis, celui des ressources humaines, on a établi très peu de structures qui impliquent de façon "effective" les diverses catégories de personnels

scolaires de l'île en regard d'expérimentations significatives de la restructuration. Afin de favoriser une plus grande justice distributive, on reconnaît l'importance d'une péréquation des ressources et on réclame en même temps un droit de surtaxe, ce qui aurait pour effet de minimiser les effets de la première initiative en accroissant le fossé entre les divers groupes sociaux-économiques.

Quelle signification peuvent revêtir de telles ambiguïtés dans les perceptions, de telles contradictions dans les comportements? Il serait bien difficile d'en mesurer toute la complexité. Elles permettent néanmoins de déceler un autre enjeu majeur de la restructuration: celui d'établir des règles du jeu qui soient à la fois souples, claires et dynamiques. Cela pourrait peut-être s'effectuer par l'ajout d'un certain nombre de précisions dans la définition des mandats confiés aux différents partenaires; mais n'est-ce pas surtout par une meilleure animation du milieu montréalais que l'enjeu proprement éducatif de ce projet pourrait être bien compris de tous les partenaires concernés?

4.0 La vocation métropolitaine des nouvelles structures

> "Comment les écoles peuvent-elles être reliées aux autres systèmes sociaux dans les sociétés urbaines industrialisées de sorte qu'elles répondent efficacement aux objectifs de bonheur et de satisfaction personnelle? (...) Le regroupement sur une base métropolitaine est selon nous le meilleur. Il ne serait pas utile de considérer comme adéquat le niveau de la ville, ou de la municipalité, car ils ne nous offrent pas une convergence suffisante de la vie moderne avec ses problèmes économiques, politiques et sociaux auxquels l'éducation peut s'attaquer."
> (Robert J. Havighurst, Education in Metropolitan Areas).

Le caractère distinctif des politiques scolaires montréalaises en regard de l'ensemble du réseau québécois a été maintes fois évoqué au cours de ce document. En fait, il s'agit d'une nécessité. Tant par la texture de ses composantes socio-culturelles que par l'envergure régionale de ses fonctions scolaires (formation professionnelle, éducation des adultes, liens avec les secteurs sociaux et culturels, etc.), la fonction éducative dans un tel contexte doit être intimement liée aux multiples autres secteurs d'activité qui caractérisent l'ensemble de la région métropolitaine.

C'est en conformité avec les besoins et aspirations de l'ensemble de l'île et de chaque milieu qu'un développement harmonieux du système scolaire montréalais pourra être réalisé de façon adéquate. Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail, un tel objectif ne peut être atteint que dans la mesure où les problèmes communs sont solutionnés:

a) par l'élaboration, au niveau métropolitain, de plans d'action plus globaux;

b) par des prises de décision au niveau local à la fois plus compatibles avec les politiques adoptées régionalement et mieux adaptées aux besoins et aspirations des différents milieux.

C'est dans cet esprit que la loi 71 confiait aux divers partenaires le mandat de procéder, de façon concertée, "à la planification de leur développement".

Cette planification métropolitaine globale revêt une importance considérable en raison des enjeux politiques et culturels en cause. Le particularisme

montréalais doit beaucoup aux divers pluralismes qui s'y expriment: ethniques, linguistiques, idéologiques, confessionnels, etc. Ce phénomène impose aux responsables scolaires montréalais le défi particulier d'établir une plus grande diversité d'institutions scolaires et de les doter de fonctions beaucoup plus diversifiées; d'inventer de nouveaux mécanismes de coopération qui les unissent ou les rattachent à d'autres systèmes sociaux appartenant au monde des affaires, de la culture, du bien-être, des loisirs, etc.

C'est dans cette perspective qu'on peut parler d'effets régionaux des fonctions urbaines et de la nécessité, pour l'éducation, d'être coordonnée à un niveau administratif qui couvre l'ensemble de la région métropolitaine. Alors peuvent s'engager des programmes de services communs entre l'éducation et les autres secteurs d'activité; alors peut être envisagée une cohérence globale dans la planification métropolitaine des divers secteurs d'activité.

C'est encore ici une motivation fondamentale pour la mise en place de structures plus efficaces dans la gestion des ressources humaines et financières. Motivation essentielle aussi pour l'établissement de mécanismes de concertation et de consultation. Ainsi que l'exprimaient les représentants de la communauté anglo-catholique, l'avenir de la communauté montréalaise et du Québec tout entier "dépendra de notre capacité de vivre et de travailler ensemble".

Au-delà des conflits qui opposent sur ce terrain précis des groupes socio-culturels dont les idéologies sociales et politiques sont diversifiées, l'atteinte d'objectifs d'efficacité et de paix scolaire reste possible. Il suffirait, pour cela, que soient levées les ambiguïtés de perception quant aux objectifs liés à la restructuration scolaire et au partage des rôles et des fonctions entre les divers paliers d'autorité. Jusqu'à ce jour, les solutions envisagées pour l'avenir ont fréquemment reproduit les antagonismes qui caractérisaient les divers groupes entre eux; il est toutefois prévisible que dans un contexte où les grands principes de la

restructuration seraient clairement appréhendés, des projets d'avenir communs pourraient être élaborés par les partenaires montréalais.

Un cheminement plus souple et mieux équilibré devrait permettre d'atteindre ce but. La loi 71 confiait au Conseil scolaire le mandat d'élaborer un plan de restructuration plus définitif, d'application immédiate ou comportant des étapes intermédiaires. Les évaluations communiquées dans les chapitres qui précèdent tendent à favoriser l'hypothèse de solutions intermédiaires qui comprendrait la solution finale. Cela permettrait à tout le moins de définir un temps d'implantation plus long, ainsi que le suggère un des mémoires présentés au Conseil.

La loi 71 a bien tracé la voie. Il s'agit maintenant d'adapter les composantes structurelles du système pour que les nouvelles mesures soient vécues dans les meilleures conditions possibles. Cet effort pourra exiger, afin d'établir et de maintenir une meilleure communication entre les partenaires, de graduer les mesures de rénovation, de pallier les bouleversements majeurs, que le milieu

soit dorénavant étroitement associé à l'implantation des nouvelles orientations. Que les parents aient revendiqué le droit d'opter pour eux-mêmes au plan des modalités de définition des structures scolaires constitue une évolution significative en ce sens.

Le particularisme montréalais rend difficile toute transposition des solutions élaborées dans les autres régions métropolitaines. Le souhait du milieu est que le palier administratif métropolitain soit une structure de service plutôt qu'une structure d'autorité supplémentaire. Il s'agit là d'une voie de recherche particulièrement fertile en innovations. Depuis sa mise en place, le Conseil scolaire compte plusieurs réalisations à son actif; qu'il ait à mieux définir ses champs d'action et ses modalités d'intervention, l'expérimentation vécue jusqu'à ce jour et les évaluations du milieu l'indiquent de façon claire. Jusqu'où la restructuration plus définitive devrait-elle aller? Selon quelles modalités devrait-elle se concrétiser? Ce sont là des questions qu'il lui appartient d'élucider, ainsi que la loi 71 le lui en confiait le mandat.

B I B L I O G R A P H I E

Etudes publiées par le Conseil scolaire de l'île de Montréal

- Beaulieu, Pierre, L'opinion des organismes montréalais face aux projets de loi 62 et 28 - Analyse de leurs discours idéologiques. C.S.I.M., septembre 1975, 220 pp.

- Une équipe de recherche sous la direction de Norman Wener, Les aspirations des parents de l'île de Montréal face à la religion et l'école, 332 pp., C.S.I.M., septembre 1975

- Mathieu, J.-M., Malone, E.J., Quelques aspects de la situation linguistique dans les huit commissions scolaires de l'île de Montréal, 86 pp., C.S.I.M., septembre 1975

- Organismes montréalais et synthèse réalisée par J. Levasseur, Huit avis sur les structures de décision et la répartition des pouvoirs, 161 pp., C.S.I.M., octobre 1975

- Levasseur, J., Quelques expériences de restructuration au Canada et à l'étranger, 77 pp., C.S.I.M., octobre 1975

- Proulx, J.P., La communauté montréalaise et la restructuration scolaire, 291 pp., C.S.I.M., octobre 1975

- Levasseur, J. Gareau, G., Etude de la relation entre la taille des commissions scolaires et la qualité et la spécialisation de leurs services, C.S.I.M., 33 pp., avril 1976

- Perrie, John, La première phase de la restructuration trois ans après, 30 pp., C.S.I.M., octobre 1975

- Beaulieu, P., Les éditorialistes montréalais et la restructuration scolaire (1966-1972), 60 pp., C.S.I.M. novembre 1975

- Marx, Herbert, Avis sur quelques points de droit constitutionnel relatifs à la CECE, au PSBGM et au droit à la dissidence, 32 pp., C.S.I.M., septembre 1975

Ouvrages de consultation générale

- Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Gouvernement du Québec, Tome IV

- Conseil de restructuration scolaire de l'île de Montréal, Rapport au ministre de l'Education (Rapport Pagé), Montréal, octobre 1968, 186 pp.

- Equipe de rédacteurs, Le Rapport Parent: Dix ans après, Editions Bellarmin, Montréal, 1975, Ch.VI: La restructuration scolaire de l'Ile de Montréal, Guy Rocher

- Statement by the Honourable John Robarts, Report of the Royal Commission on metropolitan Toronto, Queen's Park, January 10, 1966, 27 pp.

- Havighurst, Robert J., Education in Metropolitan Areas, Allyn and Bacon, Inc. Boston, 1966, 250 pp.

- Brochure d'information sur le bill 27, Gouvernement du Québec, mai 1971

- Editeur officiel du Québec, Bill 27, Assemblée Nationale du Québec, première lecture, 1971

- Hamelin, M., La question linguistique et les minorités au Québec, in l'Action Nationale, octobre 1968

- Bigras, Louise, Analyse du contenu des réponses au questionnaire du conseil de restructuration scolaire de l'île de Montréal sur certaines recommandations du Rapport Parent, M.E.Q., avril 1968, 110 pp.

- Rocher, Guy, Le projet de loi 62: une étape de la réforme de l'enseignement, collaboration spéciale, in: Le Devoir, 26 pp., 1969

- McCullogh, Nault, Dozois, La restructuration scolaire de l'île de Montréal, analyse des diverses hypothèses, avril 1972, 96 pp. M.E.Q.

- Vers un nouveau mode de fonctionnement du système d'enseignement élémentaire et secondaire au Québec, M.E.Q., juin 1975, 162 pp.

- Dossier technique, Le projet de loi 71, Gouvernement du Québec, juillet 1972

- Rapport, Education et Développement, une approche aux interventions d'éducation en milieux défavorisés, Gouvernement du Québec, avril 1975, 100 pp.

- Equipe de Liaison 71, Analyses des aspects majeurs de la loi 71, Gouvernement du Québec, décembre 1971

- Fréchette, Robb, Henripin, Coulombe, Mémoire au ministre de l'Education sur la restrucration scolaire de l'île de Montréal, M.E.Q., 1970

- Marquis, Denis, Loi 71, La restructuration scolaire de l'île de Montréal, Gouvernement du Québec, M.E.Q., juin 1975, 31 pp.

- Mémoire de la C.E.C.M. au Comité de restructuration du Conseil s colaire, Le type de commissions scolaires à établir et leur taille, Montréal, décembre 1975, 30 pp.

.....

L'ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC
SERVICE DE LA REPROGRAPHIE
Août 1976